GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 023.133/2015-5 [Apenso: TC 016.100/2016-6].

Natureza: Auditoria de Natureza Operacional.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Responsável: João Batista de Rezende (472.648.709-44).

Representação legal: Mariana Félix Gonçalves de Mateus e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL) NA GARANTIA E NA MELHORIA DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL NO BRASIL. MONITORAMENTO DOS ACÓRDÃOS 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, TODOS DO PLENÁRIO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria operacional (registro Fiscalis 381/2015), realizada com o objetivo avaliar a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na garantia e na melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil. O trabalho inclui, ainda, o monitoramento das deliberações ainda não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário.

2. A fiscalização foi conduzida pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom), cujo percuciente trabalho está consolidado no relatório à peça 175, endossado pelo corpo dirigente da unidade (peças 176 e 177), o qual passo a reproduzir, com os ajustes de forma pertinentes:

> **"1. Introdução**
>
> **1.1 Identificação do objeto de auditoria**
>
> 1. A presente auditoria tratou da avaliação da atuação da Anatel, como órgão regulador dos serviços de telecomunicações, na garantia da qualidade do serviço de telefonia móvel de acordo com a percepção do usuário, com os direitos do consumidor e com os padrões técnicos exigidos pelo próprio setor de telecomunicações.
>
> **1.2 Antecedentes no Tribunal de Contas da União (TCU)**
>
> 2. A atuação da Anatel com relação à qualidade dos serviços de telecomunicações já foi acompanhada pelo processo que resultou no Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, que tratou de inspeção realizada a partir de denúncias formuladas contra possíveis deficiências na atuação da agência, quanto ao acompanhamento do cumprimento de obrigações das prestadoras de serviços de telecomunicações para com seus usuários.
>
> 3. Em 2006, foi realizada uma auditoria operacional referente à qualidade dos sistemas de telefonia fixa e móvel que resultou no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, em que foram avaliadas quatro dimensões da regulação da qualidade, sendo elas: a regulamentação, a fiscalização, a sanção e a educação dos usuários.
>
> 4. O primeiro monitoramento das deliberações dessa auditoria foi realizado em 2008, por meio do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e o segundo monitoramento foi executado em 2013, por meio

do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário, em que foi demandada à Unidade Técnica do TCU a realização, em 2015, de um terceiro monitoramento das referidas deliberações.

5. O tema da qualidade também foi tratado no âmbito do Tribunal no Acórdão 210/2013-TCU-Plenário, referente a uma solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, com vistas à realização de auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança dos usuários.

6. Em comunicação ao Plenário, presente na Ata 8 de 11/3/2015 de sessão ordinária, o Ministro Bruno Dantas demandou da Unidade Técnica uma fiscalização específica sobre a qualidade da telefonia móvel no Brasil e, em acordo com o Ministro Augusto Sherman, relator do segundo monitoramento realizado na auditoria de qualidade de 2006, demandou mais um monitoramento das ações pendentes de cumprimento pela Anatel, contempladas nos trabalhos anteriores.

7. Registre-se que foi encaminhada ao TCU, em 10/3/2015, a solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, demandando a realização de auditoria tratando sobre a qualidade da telefonia móvel, dando origem ao processo TC 004.507/2015-0. Conforme decidido pelo Tribunal, no item 9.2 do Acórdão 2.527/2015-TCU-Plenário, tal solicitação será atendida por intermédio da presente auditoria e será enviada cópia dos respectivos Relatório, Voto e Acórdão à CMA.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

8. O objetivo do presente trabalho é avaliar a atuação da Anatel na garantia e melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil. Também serão monitoradas as deliberações não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU.

1.4 Critérios

9. Os critérios gerais de auditoria utilizados para a caracterização dos achados foram: a Lei 9.472/97, chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT); o Código de Defesa do Consumidor, definido pela Lei 8.078/1990; o Regimento Interno da Anatel (RI/Anatel), definido pela Resolução Anatel 612/2013; o Regulamento Geral do Serviço Móvel Pessoal (SMP), aprovado pela Resolução Anatel 477/2007; o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal, definido na Resolução Anatel 575/2011, entre outros critérios específicos que estão elencados na discussão de cada achado.

1.5 Método e Limitações

10. Para a realização deste trabalho, utilizaram-se os princípios, padrões, métodos e técnicas estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, Portaria-Segecex 4/2010.

11. Com o intuito de se aprofundar no tema e de se explorar o objeto da auditoria, na fase de planejamento do trabalho realizou-se uma pesquisa documental sobre o histórico existente de trabalhos anteriores realizados pelo TCU sobre o tema da qualidade da telefonia móvel, normativos e leis vigentes que regulam o assunto, decisões e atos exarados pela própria agência, processos administrativos que tratam do tema, estrutura da Anatel e organização de suas atividades, manuais e orientações utilizados no acompanhamento da qualidade, e processos judiciais relacionados ao tema no âmbito de trabalho da Anatel.

12. Além da análise documental, durante a fase de planejamento da auditoria foram realizadas entrevistas com diversos atores do setor de telecomunicações que estivessem envolvidos com o tema ou que pudessem contribuir com seus conhecimentos e experiências. Nesse processo, foram entrevistados: gestores e técnicos da Anatel; especialistas do setor; representantes de prestadoras de SMP; Procurador do Ministério Público Federal; representantes de organizações de defesa do consumidor (Proteste); consultores legislativos da Câmara dos Deputados; a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon); e acadêmicos do setor.

13. Visando complementar o histórico levantado na pesquisa documental, buscou-se também realizar o levantamento de notícias e informações midiáticas publicadas que tenham como tema a qualidade da telefonia móvel no Brasil.

14. A partir das informações levantadas nessa fase, elaborou-se Matriz de Planejamento (peça 8, p. 6 a 9), contendo as seguintes questões de auditoria:

a) A atuação da Anatel contribui para a melhor compreensão pelo consumidor do serviço prestado e dos seus direitos?

b) Os requisitos vigentes de qualidade do serviço de telefonia móvel definidos pela Anatel estão alinhados com a percepção do usuário?

c) A forma de utilização dos principais instrumentos da agência, a exemplo de planos de melhoria e indicadores, e os resultados obtidos por eles promovem a melhoria da qualidade do serviço de telefonia móvel?

d) Foram implementadas as deliberações não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU?

15. Na execução da auditoria, os principais métodos e atividades utilizados foram: entrevistas com gestores e técnicos da Anatel; análise de documentos e processos da agência; análise documental e revisão analítica das informações fornecidas pela Anatel nas respostas aos ofícios de requisição; análise documental e revisão analítica das informações obtidas junto aos demais atores do setor, como relatórios e avaliações feitas pela Senacon, pelas entidades de defesa do consumidor (Proteste), pelas próprias operadoras, entre outros documentos obtidos.

16. Registra-se que a equipe de auditoria se deparou com as seguintes limitações: volume de registros e reclamações dos usuários que compõe a percepção do consumidor; dificuldades na correlação entre os principais pontos percebidos pelos usuários na qualidade da telefonia móvel e as ações e o acompanhamento feitos pela Anatel; dificuldades na verificação da relação causa efeito entre ações feitas pela agência e os resultados obtidos no acompanhamento da qualidade.

1.6 Organização do Relatório

17. Este relatório apresenta, no Capítulo 2, um breve histórico da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil, os normativos que regulamentam o serviço e a sua relação com o consumidor, além de uma breve descrição do organograma abrangendo as áreas da Anatel responsáveis pela qualidade do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e dos processos existentes no âmbito do TCU que trataram da qualidade desse serviço.

18. Os achados verificados no transcorrer desta auditoria são apresentados nos Capítulos 3 a 6. O Capítulo 3 discorre sobre as constatações referentes à contribuição da atuação da Anatel para a melhor compreensão pelo consumidor do serviço prestado e dos seus direitos, o Capítulo 4 trata de constatações sobre o alinhamento entre a percepção dos usuários com os requisitos vigentes de qualidade do serviço de telefonia móvel definidos pela Anatel, o Capítulo 5 aborda achados identificados na forma de utilização dos principais instrumentos da agência, a exemplo de planos de melhoria e indicadores, e nos resultados obtidos por eles, e o Capítulo 6 trata do monitoramento das deliberações não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU.

19. O Capítulo 7 contém a análise dos comentários dos gestores, uma vez que a versão preliminar deste relatório lhes foi encaminhada para que pudessem fazer suas observações acerca da auditoria realizada. O Capítulo 8 corresponde à conclusão e o Capítulo 9 é dedicado à proposta de encaminhamento.

2. Visão geral

2.1. Breve panorama da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil

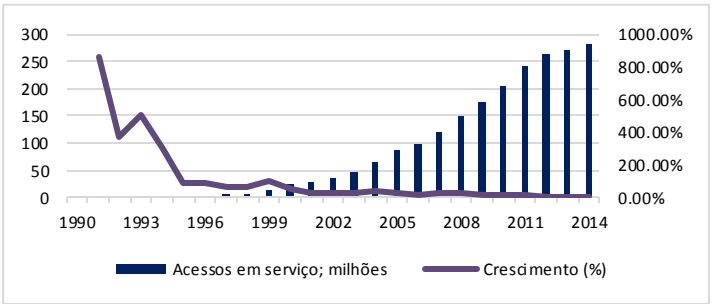
20. O setor de telecomunicações brasileiro passou por uma significativa reestruturação no final da década de 1990, de maneira que o processo de privatização da telefonia móvel, que foi de 1995 a 1998, acabou com o monopólio estatal da prestação desse serviço e passou a ser regulamentado

pela Lei 9.472/1997, chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT) [QUINTELLA, Rogério H.; COSTA, Márcio Andrade. O setor de telefonia móvel do Brasil após o SMP: as estratégias das operadoras e a convergência fixa-móvel. Revista de Administração Pública (RAP), 2009].

21. Assim, diante das alterações realizadas, o mercado de telefonia móvel passou a ter características distintas do serviço prestado antes da reestruturação, e, ao longo dos anos, houve o aumento do número de operadoras móveis, ampliação significativa do número de usuários, aumento do número de operadoras competindo em uma mesma região, crescente número de ofertas e planos disponibilizados para os consumidores e mudança no perfil de consumo da população, que não apenas utiliza os celulares para a realização de ligações, como era o foco anteriormente, mas utiliza, principalmente, como ferramenta de navegação na internet [QUINTELLA, Rogério H.; COSTA, Márcio Andrade. O setor de telefonia móvel do Brasil após o SMP: as estratégias das operadoras e a convergência fixa-móvel. Revista de Administração Pública (RAP), 2009].

22. A partir da consolidação dos dados do setor, observa-se o aumento significativo de acessos ao serviço de telefonia móvel no Brasil, conforme gráfico da figura 1 a seguir.

Figura 1 – Evolução do número de acessos do SMP no Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site da Anatel, disponível em http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=281&Itemid=483

23. Embora tenha ocorrido a ampliação do uso da telefonia móvel, observou-se que não houve evolução de igual escala na qualidade dos serviços prestados. Houve um significativo aumento das reclamações identificadas nos canais de atendimento ao consumidor, sendo que a telefonia móvel foi o segundo serviço mais reclamado no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) durante o ano de 2014, conforme a tabela 1:

Tabela 1 - Assuntos mais demandados em reclamações no Sindec no ano de 2014

Posição	Assunto	Quantidade	%
1º	Telefonia Fixa	231.575	9,80%
2º	**Telefonia Celular**	**226.353**	**9,50%**
3º	Banco comercial	165.778	7,00%
4º	Cartão de Crédito	153.286	6,50%
5º	TV por Assinatura	136.622	5,80%

Fonte: Elaboração própria a partir do Boletim Sindec 2014 (peça 105).

24. Houve também, ao longo do tempo, diversas ações judiciais contra as operadoras de telefonia móvel cujos temas e reinvindicações estavam voltados à qualidade do serviço prestado. Cita-se, como exemplo, as ações ajuizadas em 2014 pela entidade de defesa do consumidor Proteste contra as operadoras para que oferecessem a conexão contratada com qualidade de serviço (disponível em http://www.proteste.org.br/institucional/em-acao/acoes-coletivas/proteste-processa-operadoras-por-3g-ruim).

25. Além disso, é possível identificar também diversas ações judiciais dispersas pelo país que tratam do tema da qualidade da telefonia móvel, como exemplos: a ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, decorrente do inquérito civil 14.0409.0000339/2011-1 (peça 106), que questionou a qualidade do serviço móvel ao verificar a sua indisponibilidade em

uma região específica em que não havia cobertura das operadoras; a ação civil pública ajuizada pela prefeita do Município de Alagoinha (PB), em que houve a interrupção do serviço (peça 50); a ação civil pública ajuizada pelos Ministérios Públicos estadual e federal da Bahia contra uma empresa de telefonia e contra a Anatel para garantir à população de um município específico serviços adequados de telefonia móvel (http://www.mpba.mp.br/visualizar.asp?cont=5787); entre diversas outras ações.

26. Verificou-se a existência de diversas ações de diferentes entes estatais visando tratar do tema da qualidade da telefonia móvel, mapeando as possíveis falhas da tratativa dada ao tema pela Anatel e demais atores envolvidos. Como exemplo, citam-se as diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) estaduais realizadas entre 2013 e 2015 nos diversos estados brasileiros.

27. Publicada em 1997, a LGT estabelece em diversos momentos a importância da garantia da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações. O art. 2°, inciso III, prevê a competência ao Poder Público de adotar medidas que propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários. Além disso, o art. 3°, inciso I, prevê que o usuário, por sua vez, tem direito de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional.

28. Com relação à prestação de serviços em regime privado, com é o caso da telefonia móvel a ser avaliada na presente auditoria, o art. 127, inciso I, da referida lei afirma que a disciplina da exploração desses serviços terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, destinando-se a garantir a diversidade de serviços, o incremento de sua oferta e sua qualidade.

29. A atuação da Anatel com relação à qualidade da prestação desse serviço está prevista também no art. 19, incisos X e XI, em que afirma que compete à agência expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado e expedir e extinguir autorização para prestação de serviço nesse regime, fiscalizando e aplicando sanções.

30. Ao longo do tempo, a Anatel expediu diversos normativos que regulamentaram o SMP. Dentre aqueles ainda vigentes destacam-se:

a) o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, Resolução Anatel 477/2007;

b) o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), Resolução Anatel 575/2011;

c) o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), definido pela Resolução Anatel 632/2014; e

d) o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade percebida, definido pela Resolução Anatel 654/2015.

31. A Resolução Anatel 575/2011, que aprovou o Regulamento de Gestão da Qualidade do SMP (RGQ-SMP), em seu anexo I, arts. 5° e 10, prevê que a Anatel dará publicidade aos resultados apresentados pelas Prestadoras de SMP quanto ao disposto no regulamento. O princípio da publicidade deve ser respeitado pela agência também devido ao art. 19, *caput* e inciso X, e art. 38 da Lei 9.472/1997 (LGT). O acesso do consumidor a informações claras sobre o serviço adquirido está previsto no art. 6º, inciso III, da Lei 8.078/1990, que aprovou o Código de Defesa do Consumidor, e na Resolução Anatel 632/2014 (Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC).

32. A atuação da agência de forma célere, eficiente, com motivação, publicidade e respeitando o consumidor está prevista no *caput* do art. 19, juntamente como o art. 38, da LGT, e no *caput* do art. 2° da Lei 9.784/1999. A forma de atuação da Anatel também está prevista na Resolução Anatel 612/2013, art. 36, parágrafo único, sendo que o inciso IX do referido artigo ainda prevê a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

33. A atuação regulatória da Anatel é fundamental para garantir a qualidade na prestação do serviço de telefonia móvel. Considerando a grande expansão do número de usuários ocorrida nos últimos

anos, é importante que o órgão regulador esteja preparado para atuar a fim de garantir que a infraestrutura das operadoras móveis, tanto a infraestrutura de rede e sua manutenção, como as centrais de atendimento e sistemas de cobrança, acompanhem o crescimento do número de usuários e as expectativas da sociedade.

34. Assim, possíveis deficiências na atuação da Anatel podem contribuir para a degradação da qualidade da prestação do serviço de telefonia móvel no Brasil, com aumento da demanda a órgãos de defesa do consumidor, da judicialização dos problemas enfrentados pelos consumidores, e das reclamações junto à central de atendimento da Agência.

35. Conforme citado anteriormente, a LGT prevê a necessidade de os serviços de telecomunicações em regime privado serem prestados com um padrão mínimo de qualidade, sendo compatíveis com a expectativa do usuário. Dessa forma, verifica-se que, para a garantia da qualidade do serviço de telefonia móvel, é necessário que os atores envolvidos tenham como principal foco a satisfação do consumidor.

36. Deve-se buscar uma prestação de serviço cujas características estejam aderentes aos regulamentos voltados para a proteção do direito dos consumidores, indo ao encontro do princípio constitucional previsto no art. 170, inciso V, e da garantia fundamental prevista no art. 5°, inciso XXXII, ambos da Constituição Federal.

37. Em sua atuação como órgão regulador do serviço de telefonia móvel, a Anatel vem atuando por meio de diversos instrumentos e ações distintas. Embora essa atuação seja analisada posteriormente no presente relatório, entende-se ser necessário explicar com mais detalhes algumas delas, com o intuito de esclarecer alguns termos e questões mencionadas ao longo das análises.

38. Em 2011, por meio das Resoluções Anatel 574/2011 e 575/2011 (RGQ-SMP), a Anatel alterou o modelo por ela utilizado para fiscalizar parte dos serviços prestados pelas operadoras. A agência determinou que a qualidade do serviço de banda larga, tanto fixa quanto móvel, seria acompanhada por uma entidade específica, a ser contratada pelas próprias operadoras a serem fiscalizadas, chamada Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ).

39. Assim, a EAQ é uma entidade autônoma responsável por conduzir os processos de aferição da qualidade da banda larga, tanto móvel quanto fixa, a ser contratada pelas operadoras. Dessa forma, não há mais a fiscalização da qualidade da banda larga móvel realizada diretamente pela Anatel, de forma que essa atuação foi transferida pela agência à referida entidade.

40. Com vistas a realizar o acompanhamento da atuação da EAQ referente à telefonia móvel, constitui-se o Grupo de Implantação de Processos de Aferição da Qualidade (GIPAQ), coordenado pela Anatel mas composto também pela própria EAQ e pelas operadoras. Ressalta-se que os conflitos no âmbito do GIPAQ são decididos pelos representantes da Anatel.

41. Entre as decisões realizadas no âmbito do GIPAQ, cita-se a consolidação, em um Manual Operacional, dos procedimentos técnico-operacionais referentes à aferição dos indicadores da banda larga móvel.

42. Em 2012, outra medida tomada pela Anatel com relação ao acompanhamento da qualidade da telefonia móvel foi a publicação de um despacho cautelar de suspensão de venda e ativação de acessos móveis que resultou nos chamados Planos de Melhoria da Qualidade (PMQ).

43. Durante o primeiro semestre de 2012, a insatisfação da sociedade com a qualidade dos serviços de telefonia móvel aumentou consideravelmente, tendo ocorrido:

a) uma elevação expressiva na quantidade de reclamações registradas na Anatel, nos órgãos de defesa ao consumidor e nas empresas;

b) várias audiências públicas denunciando o problema e buscando por soluções, realizadas nas Casas Legislativas Federais, Estaduais e Municipais;

c) ações judiciais iniciadas por órgãos de defesa do consumidor e pelos Ministérios Públicos de diversas unidades da Federação que visavam, e em alguns casos conseguiram, suspender a

comercialização e ativação de chips até que as operadoras melhorassem a qualidade do serviço prestado;

d) ação de fiscalização do TCU, apreciada no Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, de 18/7/2012, para monitorar o grau de cumprimento pela Anatel das deliberações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, referente à auditoria de qualidade dos serviços de telecomunicações.

44. Diante desse cenário, a área técnica da Anatel avaliou a qualidade da prestação do serviço de telefonia móvel em todo o país, com base em critérios próprios e que serão detalhados e analisados no achado 5.5.1 do presente relatório, e propôs que três grandes operadoras, em diferentes estados, deveriam ter suas vendas e ativações de chips suspensas até a apresentação de um plano de melhorias (PMQ), que fosse aprovado pela Anatel e que previsse medidas suficientes para elevar o nível de qualidade do SMP ao padrão estabelecido pela agência. As demais três operadoras de telefonia móvel também seriam obrigadas a apresentar seus planos de melhorias, mas não teriam suas vendas e ativações suspensas.

45. Em 18/7/2012, a Anatel exarou os seis despachos, adotando a medida cautelar proposta pela área técnica da agência. Nos dias seguintes, as empresas apresentaram suas propostas de planos de melhorias para a agência analisar, contendo, entre outros itens, a previsão de investimentos financeiros e instalação de equipamentos necessários para ampliar a qualidade das redes do SMP.

46. Dezesseis dias depois, em 3/8/2012, a Anatel emitiu novos despachos revogando as suspensões de venda e ativação de chip e aprovando os planos apresentados pelas empresas, com o compromisso de que as operadoras cumpririam todos os aspectos pactuados para melhorar a qualidade do SMP até julho de 2014 e de que haveria a fiscalização por parte da agência de todos os pontos firmados, além de eventual sanção no caso de descumprimentos. A análise tanto do acompanhamento feito pela Anatel quanto dos resultados da adoção dessa medida consta dos achados 5.5.2 a 5.5.4 do presente relatório.

47. Em dezembro de 2013, por meio da Resolução Anatel 629/2013, a agência aprovou o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC). Esse instrumento tem como objetivo definir quais procedimentos e critérios deverão ser seguidos para que seja realizada a assinatura, entre a Anatel e as prestadoras de serviços de telecomunicações, de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC).

48. O TAC consiste em um acordo entre as referidas partes com vistas a impedir a continuidade de uma situação irregular na prestação do serviço, considerando-se os normativos e os regulamentos vigentes. Assim, trata-se de ato jurídico complexo, característico da Administração Pública, consensual e praticado entre a Administração e o administrado, com o objetivo de substituir, em determinada relação administrativa, uma conduta primariamente exigível por outra conduta secundariamente negociável, com a finalidade de possibilitar um melhor atendimento do interesse público [NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2033, p. 157].

49. Na presente auditoria, constatou-se que, a partir da publicação do regulamento de TAC, as operadoras entraram com pedidos de celebração desse instrumento para trocar o pagamento do valor das multas já aplicadas e também daquelas previstas em processos em andamento na agência por um plano de aplicação de recursos em um conjunto de ações e metas a serem realizados pelas operadoras.

50. Verificou-se, por meio de entrevistas, que estão em andamento na Anatel diversos processos administrativos que visam tratar da assinatura de TACs com as operadoras para multas referentes a diferentes temas.

51. Foram constatados indícios de irregularidades na assinatura de TAC de qualidade da telefonia móvel, de forma que a equipe de auditoria entendeu ser necessário abrir uma representação específica com vistas a avaliar com mais profundidade um dos TACs em andamento na agência, conforme processo TC 033.413/2015-0.

52. Ressalta-se que, embora a representação trate de somente um dos processos em andamento na agência, há diversos outros TACs em tramitação, envolvendo a maioria das operadoras de telefonia móvel, que podem ser objeto de futuras ações de controle pelo TCU.

53. Assim, para definir as principais causas da insatisfação com a qualidade da prestação do serviço de telefonia móvel, utilizaram-se, ainda na fase de planejamento da auditoria, técnicas como entrevistas com especialistas e atores do setor de telecomunicações, incluindo também as operadoras e a Anatel, e análises de documentos, como relatórios da própria agência e de entidades de defesa do consumidor, considerando também informações produzidas pela Senacon. A partir das causas da insatisfação do usuário, juntamente com os demais dados levantados no planejamento da auditoria, realizou-se uma análise dos fatos que ocorrem ao longo da prestação do serviço que impactam ou que têm como efeito as causas apontadas.

54. Dessa forma, o presente relatório busca avaliar a atuação da Anatel com relação aos aspectos que abrangem as questões de auditoria definidas na etapa de planejamento, descritas no parágrafo 14, levando em consideração a visão do usuário.

3. A atuação da Anatel contribui para a melhor compreensão pelo consumidor do serviço prestado e dos seus direitos?

55. Ao avaliar a forma como a Anatel acompanha a qualidade do SMP com relação aos consumidores e seus direitos, constatou-se uma falta de clareza das informações do serviço móvel para o consumidor e necessidade de aprimoramento da atuação da agência, conforme descrito detalhadamente nos itens a seguir.

3.1. Baixa atuação da Anatel em garantir a transparência das informações referentes ao funcionamento do serviço SMP e às ofertas

56. De acordo com o art. 26, §§ 1º a 4º, do Regulamento Geral do SMP, Resolução Anatel 477/2007, cabia à agência homologar previamente todo e qualquer plano de serviço do SMP que as operadoras desejassem ofertar aos consumidores. Os artigos 27 a 29 deste regulamento também determinam uma série de obrigações para as operadoras como ampla publicidade dos planos vigentes, detalhamento das ofertas e promoções, além da vedação ao condicionamento da oferta do SMP ao consumo de qualquer outro serviço e à oferta de vantagens ao usuário se houver fruição de serviços adicionais do SMP.

57. O art. 49 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), Resolução Anatel 632/2014, dispensou a necessidade de homologação prévia pela agência dos planos, ofertas e promoções das operadoras. Porém, o §1º deste artigo manteve a prerrogativa da Anatel de determinar a qualquer momento a alteração, suspensão ou exclusão de planos e ofertas que 'coloquem em risco ou violem a regulamentação setorial'.

58. Ao analisar os maiores motivadores de reclamações de usuários nos Procons, nas operadoras e na Anatel (peça 128, p. 116-122), além de manifestações dos órgãos e entidades de defesa do consumidor (peça 128, p. 134, peça 65), observou-se a existência de queixas sobre aspectos inerentes ao próprio serviço de telefonia móvel, como áreas de sombra e *roaming* nas cidades com menos de 30 mil habitantes, denotando que não há transparência suficiente quanto a todos estes pontos para o consumidor. Além disso, essas mesmas fontes também registram questionamentos frutos da pouca clareza na divulgação e explicação dos planos e ofertas de serviços de telefonia móvel, como reconhecido até mesmo pelas próprias operadoras à Anatel, ao apresentarem seus planos de melhoria de qualidade do SMP em 2012 (peça 138, p. 9).

59. A atuação da agência neste aspecto não tem sido capaz de reverter essa situação, tendo em vista que foram realizadas poucas fiscalizações sobre estes temas e, ainda assim, foram encontradas não-conformidades, em todos os casos, como de uma amostra de 53 reclamações de oferta, em uma operadora fiscalizada pela Anatel (peça 38, p.4-7). Além disso, não existe procedimento formal de acompanhamento de planos de serviço para o SMP, que não são mais homologados previamente, sendo fiscalizados atualmente por meio de denúncias, reclamações e demandas externas e internas à Anatel (peça 38, p. 13; peça 148, p. 76).

60. Uma possível causa para esse grande número de questionamentos surge da complexidade inerente do serviço de telefonia móvel, que abrange características e aspectos tecnológicos e financeiros que podem estar fora do domínio de conhecimento do cidadão comum, necessitando de uma ação de esclarecimento mais ativa por parte das operadoras e do órgão regulador do setor.

61. Outra possível causa é o histórico das campanhas de divulgação de promoções e novos planos das operadoras, que nem sempre informam todos os dados necessários ao consumidor e exigidos pela Anatel de forma clara e transparente (peça 138, p. 9).

62. Os efeitos da baixa atuação da Anatel são que as operadoras não são fiscalizadas quanto às possíveis infrações dos normativos vigentes, como não expor de forma clara todas as informações necessárias para o consumidor entender e usufruir do SMP, e que a quantidade de reclamações acerca deste tema continua sendo expressiva, tanto na agência quanto nos Procons e nas empresas.

63. Assim, propõe-se recomendar à Anatel que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a fiscalização sobre a divulgação e cumprimento das ofertas de planos e promoções pelas operadoras aos usuários, com vistas a assegurar transparência aos usuários dos serviços de SMP e garantir o cumprimento pelas operadoras do disposto na regulamentação.

3.2. Falta de transparência no processo de divulgação dos indicadores pela Anatel

64. A Resolução Anatel 575/2011, que aprovou o Regulamento de Gestão da Qualidade do SMP (RGQ-SMP), em seu anexo I, arts. 5° e 10, prevê que a Anatel dará publicidade aos resultados apresentados pelas Prestadoras de SMP quanto ao disposto no regulamento. O princípio da publicidade deve ser respeitado pela agência também devido ao art. 19, *caput* e inciso X, e art. 38 da Lei 9.472/1997 (LGT). O acesso do consumidor a informações claras sobre o serviço adquirido está previsto no art. 6°, inciso III, da Resolução Anatel 477/2007 (Regulamento do Serviço Móvel Pessoal SMP) e no art. 6º, inciso III, da Lei 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor.

65. Observou-se que a Anatel diferencia a forma de dar publicidade aos resultados de diferentes indicadores:

a) Índice de Desempenho no Atendimento (IDA)

66. Trata-se de índice comparativo para medir a capacidade e qualidade do atendimento das prestadoras que, apesar de ser citado no art. 46 da Resolução 575/2011 (RGQ - SMP), não foi definido a partir de regulamentação ou ato normativo da Anatel (peça 44). Ainda que o índice não seja regulamentado, a Anatel dá bastante ênfase aos resultados do IDA, publicando em seu sítio o histórico do indicador desde 2012 e o *ranking* de desempenho das operadoras.

b) Índice de Desempenho na Qualidade (IDQ)

67. Previsto e regulamentado pelos art. 43 a 45 da Resolução 575/2011 (RGQ - SMP), esse indicador foi criado como um índice comparativo, que consolida os demais indicadores técnicos do regulamento. Segundo a própria Anatel, o índice tem a 'finalidade de prover uma comparação consolidada referente aos cumprimentos das diversas metas de qualidade dispostas pelo RGQ-SMP' (peça 79, p. 17). Entretanto, apesar de o IDQ ser regulamentado, algo que o IDA não é, seus resultados não são divulgados amplamente pela Anatel, assim como é feito com o IDA, de forma clara para o consumidor, como foi constatado em entrevistas durante a auditoria e por meio da ausência de informações do IDQ no sítio da Anatel, acessado em 31/3/2016. Ressalta-se que a necessidade de um indicador comparativo que englobe as diversas visões sobre a qualidade do serviço de telefonia móvel já foi inclusive apontada por entidades de defesa do consumidor (peça 45, p. 27).

c) Processo de acompanhamento e controle (PAC)

68. Trata-se de processo de acompanhamento e controle criado pela Anatel para verificar os indicadores considerados em estado crítico de cada empresa. Esse procedimento foi uma inovação da agência que está em consonância com as melhorias recomendadas anteriormente pelo TCU, como no item 9.2.2.7 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, por exemplo, em que foi recomendado à Anatel que criasse mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a

resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização. Embora a agência tenha selecionado indicadores regulamentados, constatou-se que os dados analisados no PAC não possuíam um padrão de extração igual para todas as operadoras e indicadores. Como exemplo, citam-se: duas operadoras que não iniciaram na mesma época e em todos os estados do país a medição de um indicador, havendo assim distinção das bases entre os estados (peça 120, p. 7, p. 29); operadora alegando, em memorando do dia 30/10/2014, que os indicadores apurados em setembro de 2014 para o seu PAC não podiam ser comparados com meses anteriores e não estavam completamente válidos (peça 46, p. 5); e operadoras alegando não ser possível cumprir algumas exigências da Anatel por problemas no próprio sistema da agência (peça 118, p. 21) e na metodologia de extração de dados definida pelo órgão regulador, que dificulta a existência de um padrão de cálculo para alguns índices (peça 118, p. 66).

69. Ressalta-se que, no relatório da fiscalização 22/2015, constataram-se inclusive indícios de que o resultado informado por três operadoras em alguns índices estava acima ou abaixo do calculado pela fiscalização da agência, demonstrando falta de uniformidade nas medições (peça 47).

d) Aplicativos de internet

70. A Anatel disponibiliza à sociedade aplicativos de internet com informações para o consumidor. Entre os aplicativos existentes, há o aplicativo 'Anatel Serviço Móvel' com dados elaborados pela fiscalização da agência relativos aos indicadores de acesso e queda das redes de voz e dados da telefonia móvel, objeto do monitoramento de redes pelo órgão (peça 48).

71. Ocorre que, ao se analisarem as informações existentes no aplicativo, constatou-se que nele não estão todas as informações utilizadas pela Anatel no acompanhamento da telefonia móvel. Ao ser questionada por meio do ofício de requisição TCU 1-2015-TCU (peça 5), a agência não informou documentos e análises que demonstrassem como foi feita a tomada de decisão de quais dados seriam disponibilizados nos aplicativos. Além disso, os dados do aplicativo foram questionados pelas operadoras. Como exemplo, cita-se a manifestação de uma das operadoras, por meio de documento enviado à Anatel (peça 49), que faz críticas às informações existentes no aplicativo, sobre as quais não foram localizadas respostas da Anatel, como o fato de o aplicativo trazer uma granularidade diferente daquela exigida no Plano de Melhoria da Qualidade (PMQ) e também permitir a distorção de informações dadas ao usuário, como a divulgação do número total de antenas das prestadoras, por exemplo, o que não é necessariamente indicativo de qualidade, dado que existem outros aspectos a serem considerados.

72. A operadora critica também o fato de algumas prestadoras declararem indicadores de voz em alguns municípios, mas não os de dados, possivelmente distorcendo a visão do cliente. Segundo a operadora, essa diferença de tratamento das informações chega a afetar 23% de todos os municípios em que a prestadora tem serviço de dados com a tecnologia 2G.

73. Outro ponto destacado, é que o aplicativo mostra com cores amarelas resultados entre 80% e 97,99%, representando não-atingimento, mas a própria Anatel tinha se compromissado que os valores de referência do PMQ não seriam chamados de metas e não haveria patamar de cumprimento para apuração. Além disso, a área técnica da Anatel afirma, em informe, que atingir entre 95% e 98% já é satisfatório, o que demonstra novamente uma incompatibilidade das informações utilizadas pela Anatel e aquelas publicadas pela entidade.

74. Assim, diante dos dados apresentados, verifica-se que há falta de transparência na atuação da Anatel quanto ao processo de divulgação dos indicadores e instrumentos de acompanhamento da qualidade da telefonia móvel. Como possíveis causas, citam-se: o excessivo número de processos internos da agência para acompanhar a qualidade da telefonia móvel, sem que haja a uniformização dos critérios de extração e análise dos dados utilizados e, principalmente, sem que haja a padronização formal do modo de publicação das informações destinadas aos usuários; a opção da agência em publicar dados que seriam mais facilmente produzidos; conforme entrevistas com os gestores da Anatel, a decisão da agência em divulgar somente informações que ela considera que serão de interesse do consumidor, sem que tenha sido realizado estudo que embasasse a escolha; dificuldades na execução dos processos administrativos referentes aos indicadores de qualidade, impactando na padronização e validação dos dados publicados; e a elaboração de instrumentos de

divulgação de dados, como os aplicativos, sem que haja uma definição ou regulamentação formal dos requisitos a serem utilizados em sua criação e operação.

75. Como consequência das deficiências apontadas no presente achado, verifica-se que a ausência de padronização das informações divulgadas à sociedade referentes aos indicadores de qualidade da telefonia móvel e as dificuldades de execução dos próprios processos internos da Anatel de produção dos indicadores, que acabam produzindo distorções nos índices obtidos, geram uma significativa falta de transparência no processo de divulgação dos indicadores pela Anatel, dificultando a compreensão pelo consumidor de como está o desempenho e a qualidade do serviços de SMP prestado pelas operadoras e de como a Anatel está atuando sobre o tema.

76. Como boa prática da Anatel vale a pena ressaltar que, apesar de serem necessárias correções e ajustes apontados anteriormente, a criação de um aplicativo foi uma boa iniciativa da agência, que buscou se aproximar do consumidor e da sociedade.

77. Com relação às dificuldades relacionadas aos processos administrativos da agência na produção dos indicadores de qualidade do serviço SMP, ressalta-se que o tema será tratado posteriormente no presente relatório.

78. Diante dos dados apresentados e considerando as demais fragilidades apontadas no presente achado, propõe-se determinar à Anatel que, no prazo de noventa dias, dê publicidade à motivação da escolha dos indicadores divulgados pela agência em seus canais de comunicação, por a situação atual estar em desacordo com o art. 19, *caput*, da Lei 9.472/1997 e com o art. 5° da Resolução Anatel 575/2011.

79. Espera-se com as ações propostas que o consumidor tenha acesso às informações referentes à qualidade do serviço de maneira clara e ampla, sem que haja a ausência de divulgação de dados existentes ou a seleção das informações divulgadas sem que o usuário conheça os critérios e motivação da atuação da Anatel ao publicá-los.

3.3. Falta de clareza na atuação da Anatel ao definir e exigir divulgação dos parâmetros referentes à cobertura do serviço móvel

80. Ainda na avaliação da clareza das informações do serviço móvel para o consumidor e da atuação da Anatel com relação a esse tema, foi constatada falta de clareza na definição dos parâmetros referentes à cobertura do serviço móvel e baixa divulgação dos parâmetros aos consumidores, conforme relatado nos dois itens a seguir.

3.3.1. A Anatel não padroniza e fiscaliza os mapas de cobertura disponibilizados pelas operadoras e exigidos pela agência

81. O art. 11 da Resolução Anatel 575/2011, ou seja, o Regulamento de Gestão de Qualidade do SMP (RGQ-SMP), prevê que as prestadoras do serviço de telefonia móvel mantenham em seus respectivos sítios de internet, mapas detalhados indicando a sua área de cobertura, separadamente para cada tecnologia adotada pela prestadora. A presente equipe de auditoria realizou uma análise nos mapas disponibilizados em cada uma das quatro principais operadoras de SMP, sendo que o acesso a esses mapas se deu durante o período de execução de auditoria, ou seja, entre outubro e novembro de 2015.

82. Ao avaliar esses instrumentos, constatou-se que, para duas das quatros maiores operadoras o mapa não era de fácil acesso no sítio da operadora e não permitia ao usuário uma fácil utilização, já que não é possível navegar no mapa, só sendo possível achar a localidade caso o endereço solicitado exista na base de dados da operadora e caso o usuário tenha o CEP exato da localidade que deseja consultar. Assim, verificou-se uma falta de padronização das informações disponibilizadas e exigidas entre as diferentes operadoras, sendo que umas revelam com mais detalhes as informações sobre sua cobertura do que outras.

83. Ao ser questionada sobre documentos que estabelecessem os requisitos mínimos exigidos dos mapas de cobertura, por meio do Ofício de Requisição TCU 4/2015 (peça 18), a agência respondeu que é feito um trabalho intenso na fiscalização do serviço móvel nos municípios que eram de atendimento obrigatório pelo edital que autorizou a prestadora a oferecer o serviço, mas que o

mapa de cobertura disponibilizado pelas operadoras em seus sítios de internet não representa o que a Anatel analisa sobre a qualidade, concluindo que, diante dessas razões, não houve um acompanhamento sistematizado dos referidos mapas pela Anatel, conforme afirma a própria agência (peça 35).

84. Diferentemente do que menciona a Anatel, o foco da auditoria não é verificar se a agência monitora a expansão da cobertura das prestadoras, e sim se a agência está preocupada com a questão da disponibilização de informações corretas ao usuário e com o cumprimento efetivo da exigência prevista no art. 11 do anexo I da Resolução 575/2011. Em sua resposta, a agência afirma também que o acompanhamento dessa obrigação se deu por meio de verificações pontuais e complementares realizadas a partir de demandas externas, porém não apresentou dados ou documentos que comprovassem a atuação citada. Dessa forma, verificou-se que a Anatel não apresentou evidências de que realiza o acompanhamento e a validação desses dados publicados pelas operadoras e de que possui requisitos mínimos exigidos do mapa de cobertura de cada empresa.

85. Constataram-se evidências de que o acompanhamento pela Anatel da qualidade dos mapas de cobertura disponibilizados pelas operadoras e da sua devida divulgação é uma demanda recorrente da sociedade, como se verifica, por exemplo, nos relatórios produzidos por assembleias legislativas de diversos estados (peça 50, p. 30 a 32 e p. 41, e peça 149, p. 95).

86. Em resposta ao item 9.3.6 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário (peça 150), a Anatel afirmou que disponibilizou em seu sítio os *links* de acesso aos mapas de cobertura das operadoras. Embora essa ação seja uma prática positiva da agência, visto que amplia o acesso do usuário às informações do SMP, verifica-se que ainda permanece a falta de padronização dos mapas entre as operadoras e a dificuldade de navegação nessas ferramentas disponibilizadas por algumas das empresas.

87. Identificam-se como possíveis causas dos problemas relatados referentes à falta de clareza para o usuário sobre as informações presentes e necessárias nos mapas de cobertura: a ausência de padronização pela Anatel dos requisitos mínimos exigidos das operadoras na publicação do mapa de cobertura de sua rede, conforme o art. 11 da Resolução Anatel 575/2011, e a baixa priorização da fiscalização e acompanhamento sistematizado desses instrumentos e de sua efetividade.

88. As deficiências apontadas impactam diretamente no acesso à informação do consumidor e, consequentemente, na sua tomada de decisão quanto à operadora a ser escolhida para prestar o serviço de telefonia móvel. Embora o mapa de cobertura não seja completamente preciso, dado que se trata de algo dinâmico e baseado em uma estimativa estatística da cobertura da operadora, ele ainda pode ser considerado uma boa referência para o usuário que desejar compreender melhor o serviço a ser contratado, assim como foi identificado nos sítios de duas das operadoras analisadas, em que já existem mapas bem estruturados, permitindo que o cliente tenha uma boa noção da cobertura do serviço. As fragilidades apontadas reduzem a ampla divulgação da existência dos mapas de cobertura, tanto pela Anatel quanto por algumas operadoras, além de prejudicar a transparência do serviço para o consumidor, reduzindo assim o seu conhecimento e poder de decisão.

89. Dessa forma, considerando as deficiências apontadas no presente achado propõe-se recomendar à Anatel que avalie a conveniência e oportunidade de estabelecer e formalizar os requisitos mínimos a serem cumpridos pelas operadoras na divulgação dos mapas de cobertura na internet, com vistas a aumentar a efetividade desse instrumento de consulta voltado para o usuário.

90. Como benefícios esperados das ações propostas, citam-se a melhoria dos mapas de cobertura disponibilizados pelas operadoras e o aumento da divulgação da ferramenta, ampliando o conhecimento do usuário e reduzindo possíveis insatisfações.

3.3.2. Baixa divulgação pela Anatel da limitação regulamentar do SMP com relação ao parâmetro mínimo de cobertura do município imposto pela agência

91. Os direitos básicos do consumidor de acesso à informação adequada e clara sobre o serviço estão previstos no Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990, art. 6°, inciso III, na LGT, art. 3º, inciso IV, art. 19, *caput*, e art. 38 e na Resolução Anatel 477/2007, art. 6°, inciso III. O

Regulamento de Gestão da Qualidade do SMP (RGQ-SMP), Resolução Anatel 575/2011, trata dos padrões mínimos exigidos com relação ao funcionamento do serviço móvel e ao atendimento ao consumidor, mas não define requisitos mínimos de cobertura de sinal do SMP.

92. Como pode ser identificado no Informe Anatel 41/2015-PRRE-SPR (peça 51), o critério utilizado pela Anatel para avaliar se a operadora cumpriu os requisitos de cobertura do serviço móvel em determinado município, ou seja, o critério mínimo de cobertura do sinal, vem sendo definido, desde 2000, por meio de editais de licitação para autorização do uso de radiofrequência para a prestação do SMP, dado que, segundo a Anatel, o SMP não está submetido às regras de universalização, já que se trata de um serviço prestado em regime privado. Um exemplo é que em diversos editais a Anatel definiu que uma localidade será atendida quando a área de cobertura cobrir no mínimo 80% de sua área urbana.

93. Constatou-se que, em geral, a agência não trata a cobertura de sinal como um tema diretamente relacionado com a qualidade do serviço, como pôde ser verificado em entrevistas com os servidores da Anatel e no RGQ-SMP, que prevê como qualidade os padrões de cunho técnico e de atendimento. Entretanto, em entrevistas com representantes da sociedade e em análises de documentos produzidos por membros do poder legislativo de diversas esferas da Federação, verificou-se que a questão da cobertura de sinal é recorrentemente apontada pelos usuários como característica que, entre outros fatores, representa a qualidade do serviço móvel.

94. Foram encontradas evidências de que os critérios mínimos de cobertura, como o de 80% da área urbana do distrito sede do município determinado na maior parte dos editais, por exemplo, não são amplamente divulgados, ou seja, os consumidores desconhecem essa limitação regulatória. Um exemplo pode ser constatado nos números apresentados por uma das maiores operadoras com relação às reclamações recebidas em seus canais de atendimento ao consumidor no ano de 2012 (peça 52). O maior percentual de reclamações especificamente naquele ano e naquela operadora se referia a problemas de rede e de cobertura de sinal do serviço.

95. Outro indicativo pode ser constatado ao avaliar as contribuições feitas à Consulta Pública (CP) 27/2010, promovida pela Anatel, em que um consumidor encaminhou um e-mail à agência questionando o motivo pelo qual não há cobertura em uma localidade específica de seu distrito e porque não havia prazo nem previsão de atendimento da região (peça 53).

96. No relatório da CPI da telefonia móvel realizada na Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, em junho de 2015, é possível verificar que a comissão apontou a ausência de sinal no interior como uma irregularidade apurada em seus trabalhos, sendo o sinal limitado às regiões próximas aos núcleos urbanos. Citam a manifestação de diversos vereadores e representantes da sociedade que reclamam da ausência de cobertura em determinadas regiões (peça 50, p. 66 e 67).

97. Diante dos dados apontados, constatou-se que há ausência de conhecimento pelo consumidor e pela sociedade da limitação regulatória, e sua motivação, sobre a obrigatoriedade de as operadoras disponibilizarem cobertura de sinal do serviço móvel em somente um percentual da área urbana determinado em edital de radiofrequência da Anatel e somente para os municípios inclusos nos compromissos nos referidos termos licitatórios, conforme previsão pela Anatel. Assim, há falta de transparência e publicidade de uma informação importante da prestação do serviço para o usuário, ao contrário do preconizado no inciso IV do art 3º da LGT.

98. A falta de conhecimento pelo consumidor sobre o critério mínimo de cobertura e as suas motivações pode gerar insatisfação com relação à qualidade do serviço esperada pelo usuário. Isso porque pode haver uma incompatibilidade entre o serviço prestado e a expectativa do cliente, que esperava ter acesso à telefonia móvel em sua localidade, já que há operadoras que atendem o local, mas que desconhecia o critério de que não é obrigatória a cobertura em todas as regiões do município. Além disso, o baixo conhecimento dos consumidores com relação a essa limitação regulatória pode gerar uma falta de compreensão do motivo pelo qual não há cobertura em determinada região, criando uma demanda equivocada de questionamentos e cobranças à Anatel.

99. Como causas do problema descrito citam-se: o fato de os critérios exigidos de cobertura mínima terem sido definidos pela Anatel em editais de licitação de outorga de uso de

radiofrequência, um instrumento lido apenas pelos interessados no certame e não pelo usuário, dado que, ainda que seja colocado em consulta públic,a não é objeto direto de interesse dos consumidores e seus órgãos de defesa, nem da sociedade de maneira geral, sendo analisado em sua maioria por aqueles com interesse no objeto da licitação, reduzindo, assim, a transparência e publicidade de requisito em si e dos procedimentos que o determinaram; e a baixa divulgação dos critérios pela agência e pelas próprias operadoras, cujas limitações de cobertura podem afetar seus interesses comerciais.

100. Em resposta ao item 9.3.6 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário (peça 150), a Anatel afirmou que disponibilizou em seu sítio informações referentes à cobertura do serviço de telefonia móvel. Entretanto, verifica-se que a agência somente citou a existência do percentual de cobertura mínima de 80%, sem explicar que eles se referem somente às localidades previstas nos compromissos de abrangência do edital e sem deixar claras a motivação do critério e as premissas utilizadas em sua base de cálculo, permanecendo, assim, a necessidade de melhoria na transparência e publicidade do assunto pela atuação da Anatel.

101. Na seção 5.6 do presente relatório, o referido parâmetro de um percentual mínimo de cobertura será avaliado novamente com foco na maneira como foi definido e calculado pela Anatel, e não se restringindo à sua publicidade e acesso ao consumidor, como foi feito na presente seção. Dessa forma, as propostas de encaminhamento da análise feita anteriormente serão realizadas juntamente com a análise feita na seção 5.6.

3.4. Ausência de transparência e morosidade na atuação da Anatel sobre as alterações feitas pelas operadoras sobre os planos de dados de SMP inicialmente considerados ilimitados

102. A LGT prevê como competências da agência a deliberação quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos, além da repressão a infrações dos direitos dos usuários, nos incisos XVI e XVIII do art. 19, respectivamente.

103. Acordo de cooperação entre a Anatel e a Senacon, vigente entre 2013 a 2015, previa na cláusula 3.1, alínea 'c', como competência da agência 'esclarecer, quando formalmente solicitado, o posicionamento da Anatel quanto à interpretação e à aplicação das normas que, de alguma forma, afetem os serviços' por ela regulados (peça 111, p. 3).

104. Em outubro de 2014, ao saber pela imprensa que as operadoras pretendiam bloquear o uso da internet móvel após o término da franquia contratada (peça 109, p. 1), mesmo para planos anunciados e comercializados como ilimitados ou que continham cláusulas prevendo redução de velocidade sem bloqueio do acesso à internet, a Anatel oficiou às empresas para questionar se estava sendo dada a devida publicidade e informação aos consumidores.

105. Verificou-se que, na ocasião, ao saber das mudanças pretendidas pelas operadoras com relação à limitação da franquia de dados do SMP, a Anatel encaminhou ofício às operadoras, como o Ofício Circular 57/2014-RCTS/SRC enviado à empresa Claro (peça 109, p. 2), por exemplo, questionando diversas informações sobre os impactos da alteração, como: quais planos seriam afetados; qual a abrangência da mudança e quais consumidores seriam afetados; de que forma o consumidor poderia passar a acompanhar o seu consumo de dados; quais são os planos da prestadora para mitigar eventuais impactos nos índices de reclamação dos consumidores; e qual o cronograma de implantação das alterações e medidas a serem tomadas pela operadora.

106. Ressalta-se que a própria Anatel afirma que houve casos em que as empresas não responderam integralmente às questões, deixando de informar explicações sobre o impacto na base, comunicação aos clientes e mecanismos de acompanhamento do consumo (peça 109, p. 2).

107. Ao avaliar a análise feita pela Anatel sobre o tema, verificou-se que a agência se restringiu a fazer uma avaliação da alteração da cobrança de dados do SMP somente do ponto de vista contratual, verificando se o consumidor estava devidamente informado sobre as alterações (peça 162). A agência acabou por concluir que a alteração não seria ilegal e somente necessitaria de maior divulgação para os usuários (peça 109, p. 9 e peça 162).

108. Ressalta-se que, para concluir seu posicionamento final sobre o tema, a Anatel não realizou uma análise, utilizando dados obtidos junto às operadoras, que englobasse as questões técnicas, econômicas e integralmente as questões jurídicas envolvidas na referida alteração e que embasaram a motivação das operadoras em limitar o uso de dados no SMP. Além disso, não foram constatados indícios de que a Anatel utilizou em sua análise a manifestação e apontamentos feitos pelos diversos atores do setor.

109. Contudo, não foi dada transparência a esse posicionamento da agência tempestivamente, sendo que entidades e órgãos de defesa ao consumidor como a Proteste, em 21/10/2014, o Idec, em 20/1/2015, a Senacon, em 8/12/2014 e 16/3/2015, e Procons de todo o Brasil cobraram uma posição da Anatel por vários meses (peça 110, p.1-16), até receberem uma resposta oficial da agência (peça 110, p. 17-20), em 2/2/2015, no caso da Proteste, e 6/5/2015, no caso da Senacon. Registre-se que eles sustentavam que esse bloqueio afrontaria o Código de Defesa do Consumidor.

110. Uma possível causa deste conflito é o fato de a Anatel ter estruturado uma superintendência dedicada ao direito dos consumidores somente em 2013, não tendo uma longa experiência em ações de comunicação efetiva com consumidores nem interações frequentes com entidades e órgãos de defesa do consumidor.

111. O efeito dessa atuação da Anatel foi o ingresso de diversas ações judiciais para discutir a legalidade desse bloqueio, que se encontram em andamento (peça 144), e o conflito temporário que se instalou entre os órgãos de defesa do consumidor e a agência. Além disso, a Senacon instaurou processos administrativos para avaliar e eventualmente multar as operadoras de SMP por este mesmo motivo (peça 112). Por fim, em 23/4/2015, houve uma negociação entre o Ministério das Comunicações (MC), a Anatel, a Senacon, os Procons e as operadoras, que estabeleceu um código de conduta para as empresas comunicarem sobre o bloqueio e educar o consumidor sobre a franquia e o uso da internet móvel (peça 147). Foi criado o sítio http://telecomunicacoesdobrasil.org.br/ e houve uma campanha publicitária nos meios de imprensa nacional.

112. O fato de a solução, ainda que parcial ou temporária, desse conflito entre usuários e operadoras ter sido mediada por diversos órgãos e entidades, sem uma participação maior da Anatel, pode ter representado um enfraquecimento do papel e da credibilidade da atuação da Anatel no tema de defesa do direito dos usuários de serviços de telecomunicações.

113. É importante destacar que, em fevereiro de 2016, algumas das maiores operadoras de internet fixa, também chamada de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), anunciaram que tinham a intenção de limitar o acesso à internet fixa de acordo com o volume de dados previsto na franquia do cliente, assim como foi feito na banda larga móvel. As operadoras alegaram que a prática tem como objetivo garantir o correto dimensionamento da rede de banda larga para todos os usuários, como pode ser observado em notícias veiculadas em mídias especializadas (acessado em 2/5/2016 e disponível em http://www.telesintese.com.br/banda-larga-fixa-da-vivo-tera-franquia-de-dados/).

114. O anúncio iniciou novamente a discussão no setor sobre a imposição de franquias no uso da internet, só que dessa vez com relação à banda larga fixa. Inúmeras entidades, como órgãos de defesa do consumidor, o Congresso Nacional, a OAB, entre outros, já se posicionaram com relação à medida e cobraram uma atuação mais clara e firme da Anatel. O próprio Ministério das Comunicações, por meio de Ofício expedido no dia 14/4/2016, solicitou que o órgão regulador adote medidas para que as operadoras de telefonia respeitem os direitos dos consumidores de banda larga fixa e cumpram os contratos vigentes (acessado em 2/5/2016 e disponível em http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/39786-mc-solicita-que-anatel-evite-abusos-em-planos-de-banda-larga-fixa).

115. Inicialmente, uma decisão cautelar da Superintendência de Relações com os Consumidores (SRC) da Anatel determinou cautelarmente que as prestadoras de banda larga fixa se abstivessem de adotar práticas de redução de velocidade, suspensão de serviço ou de cobrança de tráfego excedente após o esgotamento da franquia, ainda que tais ações encontrem previsão em contrato de adesão ou em plano de serviço, até o cumprimento cumulativo de algumas condições (acessado em

2/5/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/1089-decisao-cautelar-suspende-reducao-da-velocidade-da-banda-larga-fixa-apos-termino-da-franquia).

116. Ocorre que, no dia 22/4/2016, o Conselho Diretor da Anatel decidiu examinar o tema com base nas manifestações recebidas pelo órgão, de maneira que as prestadoras permanecerão proibidas de realizar as alterações citadas até a conclusão desse processo, que não possui prazo determinado para ser finalizado (acessado em 2/5/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/1098-anatel-proibe-limites-na-internet-fixa-por-prazo-indeterminado-conselho-decidira-sobre-o-tema). Ressalta-se que essa situação é objeto de acompanhamento no âmbito do TCU no processo TC 011.631/2016-3.

117. Entretanto, constatou-se novamente que, em ambos os casos de limitação de dados por parte das prestadoras dos serviços de SMP e SCM, as operadoras focaram as suas justificativas em argumentos técnicos, enquanto as entidades de defesa do consumidor e demais atores contrários à alteração focaram em aspectos jurídicos, em especial a aplicação do direito do consumidor.

118. Assim, diante da intensa judicialização da discussão do limite da internet móvel, de forma que o assunto ainda permanece pendente de decisão do Poder Judiciário, e diante da polêmica gerada sobre a imposição de franquia na internet fixa, processo esse ainda em andamento na Anatel, verifica-se que é necessário que a agência realize uma análise abrangente sobre as ações das operadoras sobre o tema, ponderando todos os aspectos técnicos, jurídicos e econômicos relacionados com essas ações.

119. Diante dos dados apresentados, propõe-se recomendar à Anatel que, em casos de conflito ou controvérsias quanto à utilização e prestação dos serviços de telecomunicações entre os atores do setor, se manifeste e atue de forma tempestiva, considerando as posições de diversos atores do setor e as questões técnicas, econômicas e jurídicas envolvidas no conflito e que podem impactar na prestação do serviço, com vistas a ampliar a transparência e efetividade da atuação da agência, reduzindo a possível judicialização dos questionamentos feitos sobre as medidas adotadas pelas operadoras.

120. Espera-se que a maior interação entre a Anatel e Senacon seja capaz de prevenir discussões e mal-entendidos acerca da regulamentação vigente do SMP, beneficiando o consumidor.

3.5. Baixa publicidade e atuação da Anatel sobre o impacto na tarifação e cobrança dos serviços de SMP causado por limitações geográficas

121. O art. 84 do regulamento do SMP prevê que para as áreas com continuidade urbana, quando contiverem uma ou mais localidades situadas em áreas de registro distintas, devem ser aplicadas as mesmas regras e condições de prestação de serviço aplicáveis a uma mesma área de registro, inclusive quanto à interconexão de redes. O dispositivo visa evitar que haja distinção de tarifação entre localidades que, embora estejam registradas em áreas de registro diferentes, constituem uma região única, resultado de conurbação.

122. Além do artigo citado anteriormente, verifica-se que os dispositivos presentes nos editais de licitação de autorização de uso de radiofrequência publicados pela Anatel também regulamentam critérios referentes ao fornecimento do serviço e sua tarifação em regiões com especificidades geográficas, como o item 4.15 do Edital de Licitação 002/2007/SPV-ANATEL, por exemplo, em que foi estabelecido que a operadora deve receber *roaming* de usuários de outras prestadoras de mesma região de outorga em municípios com população menor que 30.000 habitantes (peça 58, p. 15).

123. Os dispositivos citados se referem a obrigações que afetam o faturamento dos serviços cobrados dos usuários, de maneira que é fundamental que os consumidores tenham acesso a essas informações para estarem cientes dos custos vinculados ao SMP e também para se resguardarem de possíveis cobranças indevidas pelas operadoras.

124. Na presente auditoria, foi constatado que o impacto ao consumidor com relação às limitações geográficas na tarifação do SMP é objeto de discussão e acompanhamento pelos representantes da sociedade, como se verifica, por exemplo, na CPI de telefonia realizada pela Assembleia

Legislativa do Estado de Tocantins (peça 151, p. 42). Além disso, é objeto de reclamações à Anatel, como se verifica na CPI de telefonia realizada pela Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (peça 50, p. 69), em junho de 2015, em que foram identificados indícios de falta de clareza ao usuário sobre as condições impostas sobre limitações geográficas, dado que foram apontadas cobranças indevidas sem o conhecimento do usuário.

125. Constatou-se que o faturamento indevido por limitações geográficas foi motivo de diversos questionamentos judiciais (peças 59, 60, e 61). Além disso, é possível identificar manifestações de insatisfação do consumidor sobre o tema também em sítios da internet destinados às reclamações de usuários (peça 62).

126. Foi avaliado se os sítios de internet das operadoras forneciam essas informações e constatou-se que, embora alguns apresentem explicação clara sobre esses critérios, outros não apresentam nenhum tipo de conteúdo sobre o tema. No sítio da Anatel, acessado na fase de execução da auditoria, ou seja, entre outubro e novembro de 2015, não foram localizadas informações claras que pudessem esclarecer o usuário e ressaltar seus direitos relacionados à tarifação ou isenção de cobrança nesses casos.

127. Analisou-se também se a Anatel, em suas fiscalizações sobre o sistema de faturamento e cobrança das operadoras, se preocupa em fiscalizar falhas resultantes das peculiaridades citadas, com relação à tarifação de áreas com continuidade urbana e ao *roaming* de usuários visitantes de outras operadoras em municípios com menos de 30.000 habitantes. A agência apresentou somente dois relatórios de fiscalização que atuaram nesse sentido. O relatório 0294/2013/GR08 (peça 63) refere-se a uma fiscalização realizada em uma determinada operadora para apurar se estava atuando de forma correta com relação à tarifação na área com continuidade urbana gerada pelas cidades de Juazeiro, na Bahia, e Petrolina, em Pernambuco. Na ocasião, foi constatado que havia situações específicas de não cumprimento das normas de *roaming* pela rede da operadora. Já o relatório 1310/2014/GR01 (peça 64) tratou de fiscalização realizada nas quatro maiores operadoras para verificar se havia sobreposição de sinal de uma área de registro específica em outra área próxima a ela. A fiscalização constatou que três das quatros operadoras possuíam problemas na tarifação dessas áreas, já que ocorria cobrança de chamada de estações móveis de uma mesma área de registro como se fossem de áreas distintas, incluindo assim na cobrança a tarifa de *roaming*.

128. Assim, ressalta-se que ambas as fiscalizações foram realizadas por motivações pontuais externas, ou seja, não faziam parte de um plano de ações planejado anteriormente e que não foram identificadas outras ações da agência nesse sentido.

129. Diante dos dados apresentados, verifica-se que há uma baixa divulgação pela Anatel dos critérios e impactos causados no faturamento dos serviços SMP devido às limitações geográficas, dificultando o controle e compreensão do usuário do serviço, e há uma atuação limitada da agência com relação ao acompanhamento do tema, dado que foram identificadas poucas ações de fiscalização com foco nos problemas citados.

130. Ressalta-se que há uma movimentação no setor para acabar com a cobrança de *roaming* nacional, que poderá reduzir o número de conflitos causados entre os consumidores e as operadoras, como é possível verificar em manifestação de entidades de defesa do consumidor (peça 65) e em dois projetos de lei em andamento no Senado Federal e na Câmara dos Deputados (peças 66 e 67).

131. Citam-se como possíveis causas dos problemas citados: a baixa priorização da Anatel em publicar e exigir das operadoras a divulgação das informações referentes às características de tarifação em casos de *roaming* nacional e em casos de áreas de continuidade urbana, dado que se trata de um tema que atinge somente uma parcela dos consumidores e apenas em situações específicas; e a baixa priorização da agência em fiscalizar os problemas citados, dado que há uma série de outras falhas relacionadas a problemas de faturamento e cobrança pelas operadoras a serem acompanhadas.

132. A ausência das referidas informações de forma clara para o usuário pode resultar em uma expectativa de gasto que não corresponde à realidade e impossibilitar a conferência da fatura

quanto à cobrança indevida de serviços não tarifáveis. Além disso, a baixa fiscalização da agência sobre o tema pode indiretamente incentivar as operadoras a não cumprir a isenção de tarifas determinada pela agência, aumentando assim a judicialização de casos relacionados à cobrança do serviço.

133. As falhas apontadas anteriormente estão relacionadas com a necessidade de melhorias na atuação da Anatel com relação à fiscalização e acompanhamento dos processos de cobrança e faturamento das operadoras. Esse assunto será tratado de forma mais abrangente na seção 5.1.1 do presente relatório, de maneira que as propostas de encaminhamento que seriam previstas no presente achado serão tratadas posteriormente.

4. Os requisitos vigentes de qualidade do serviço de telefonia móvel definidos pela Anatel estão alinhados com a percepção do usuário?

4.1. Visão geral do acompanhamento da qualidade de serviços móveis

134. O acompanhamento da qualidade técnica de um serviço e a sua relação com a satisfação do usuário e a qualidade por ele percebida é um tema amplamente discutido e estudado há anos. Isso porque entender o comportamento do consumidor ao avaliar a qualidade de um serviço é algo complexo, que envolve diferentes variáveis, não se restringindo às questões técnicas do serviço prestado. Partindo desse entendimento, realizar a avaliação da qualidade do serviço de telefonia móvel é uma ação bem mais ampla que olhar somente para os indicadores técnicos e de rede do SMP, como foi constatado em entrevistas com diferentes atores sobre o tema e em documentos produzidos pelo setor como, por exemplo, o estudo elaborado e apresentado em 2014 na reunião realizada pelo grupo GSMA (GSM Association), que representa os interesses de várias operadoras de telefonia móvel espalhadas pelo mundo (peça 54, p. 3).

135. Uma atuação da Anatel nesse sentindo é fundamental, pois, conforme Alves e Pasquali [ALVES, Amélia Regina; PASQUALI, Luiz. A satisfação do consumidor no contexto da psicologia de mercado: aplicação ao serviço móvel celular. Tese de doutorado, Universidade de Brasília – UnB, 2005], o levantamento das necessidades e expectativas, desejos e percepções do desempenho por aquele que fornece serviço público junto à sociedade é fundamental para a composição de cenários regulatórios e a criação de recomendações que redundam, *a posteriori*, num ganho social. Segundo Bresser-Pereira [BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Nova gestão para um novo Estado: Liberal, Social e Republicano. Em J. L. Manion. *Lecture Sponsored by the Canadian Centre for Management Development*, Ottawa, May, 3, 2001], no novo Estado social-liberal os próprios consumidores serão os avaliadores da prestação do serviço e, em tese, das políticas do Estado.

136. Nesse sentido, faz-se fundamental que a Anatel possua instrumentos que meçam também a satisfação e a percepção do consumidor diante do serviço de telefonia móvel. Essa forma de atuação está de acordo com Churchill e Surprenant [CHURCHILL, G. A, Jr. & Surprenant, C. *An investigation into the determinants of customer satisfaction. Journal of Marketing Research*, 19, 491-504, 1982], autores de uma das diversas teorias existentes sobre o tema, que entendem que os consumidores fazem uso de dois critérios básicos para procederem com esse julgamento. O primeiro consiste na avaliação objetiva do desempenho do produto. No segundo, os consumidores vivenciam emoções diferenciadas da experiência de consumo que vão além de respostas afetivas (pró/contra) em relação ao produto ou serviço e aos seus atributos ou componentes. Ambos os critérios deveriam ser levados em consideração no processo avaliativo. Caso contrário, o ciclo avaliativo estaria incompleto.

137. Dessa forma, a avaliação da qualidade do serviço de telefonia móvel deve ser feita também pelos usuários que usufruem do serviço, e não somente pelos indicadores técnicos produzidos pelas próprias operadoras e suas redes.

138. O relatório '*Marco legal reglamentario e investigación sobre el comportamiento de los consumidores de los servicios de telecomunicaciones en américa latina'* (peça 84), produzido pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), uma agência do Sistema das Nações Unidas dedicada a temas relacionados às Tecnologias da Informação e Comunicação, apresentou um

estudo que avalia o comportamento dos consumidores dos países da América Latina, incluindo o Brasil, considerando a percepção de qualidade e de satisfação desses usuários com relação aos serviços de telecomunicações prestados em seus países.

139. O estudo enfatiza ser imprescindível que as entidades responsáveis pela prestação de um serviço público, como a Anatel e as operadoras, investiguem as necessidades, as expectativas, os desejos e as percepções da qualidade do serviço do ponto de vista do usuário. Ainda afirma que estudos dessa natureza contribuem para o fornecimento de um serviço alinhado com os interesses da sociedade.

140. O estudo ressalta que, para ter essa visão do consumidor, é importante que sejam realizadas pesquisas de satisfação e percepção do usuário, assim como é feito em países como Chile, por exemplo (peça 84 p. 58 e 59).

141. No relatório, verifica-se que os consumidores não buscam muito informações sobre os serviços de telecomunicações e não exigem muito os seus direitos. Diante dessa análise, pode-se concluir que há uma importância significativa na forma de atuação de órgãos reguladores, como a Anatel, em buscar instrumentos que expressem a percepção dos usuários (peça 84 p. 60).

142. Entre as recomendações feitas pelo estudo, ressalta-se a de adoção, pelos responsáveis pelo serviço público prestado, de pesquisas de satisfação dos usuários, combinadas com outras ações, em que esteja clara a distinção entre satisfação, qualidade percebida e reclamação do consumidor (peça 84 p. 70).

143. A importância da pesquisa voltada para a percepção do usuário pode ser observada ao avaliar a forma como são elaborados alguns estudos de mercado realizados nos EUA. O *American Customer Satisfaction Index* (ACSI) consiste em um indicador amplamente difundido no país e em seus diferentes setores, que avalia a satisfação dos usuários principalmente por meio de entrevistas e pesquisas com os consumidores (peça 85 e informações complementares disponíveis em http://www.theacsi.org/about-acsi/the-science-of-customer-satisfaction).

144. Diante dos dados apresentados, verificou-se que se fazia necessário avaliar, na presente auditoria, como está o andamento das ações realizadas pela Anatel com foco na aferição da percepção e da satisfação do usuário, que já haviam sido brevemente avaliadas pelo TCU, conforme o item 9.1.1 do Acordão 2.109/2006-TCU-Plenário, em que se determinou que, na proposta de revisão da regulamentação relativa à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações, fosse considerada a percepção de qualidade requerida pelo usuários, e item 9.2.2.2 do referido acórdão, ocasião em que se recomendou à agência que desse prosseguimento à realização de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações.

4.2. Ausência de aferição efetiva da percepção e da satisfação do usuário pela Anatel

145. O regimento interno da Anatel, aprovado pela Resolução Anatel 612/2013, prevê em seu art. 218, incisos VI, VII e X, como competências da agência acompanhar a satisfação dos consumidores por diversos meios e ferramentas. O art. 1º, parágrafo único, do anexo à Resolução Anatel 654/2015, que aprova o regulamento das pesquisas de satisfação e de qualidade percebida dos usuários, prevê que a agência utilizará os resultados obtidos como um dos elementos para subsidiar as suas atividades, de forma que essas pesquisas deverão ser realizadas anualmente e com representatividade estatística, conforme arts. 5° e 8º do referido regulamento.

146. Para avaliar a situação atual desse processo, é necessário saber seu histórico:

a) 2000: a Anatel assinou o contrato 9/2000 com o consórcio FIA/USP – FAURGS para a prestação de serviço para desenvolvimento, teste e implementação de um processo de aferição do grau de satisfação dos consumidores do antigo Serviço Móvel Celular (SMC), transformado posteriormente em SMP (peça 152);

b) 2002: a agência aprovou o primeiro regulamento de aferição da satisfação dos usuários para o SMP, a Resolução Anatel 297/2002. Entre 2002 e 2003, a agência realizou uma ampla pesquisa de satisfação dos usuários, com o auxílio da consultoria contratada em 2000 (peça 86, p. 7);

c) 2004: a Anatel iniciou um novo processo de contratação de consultoria para aferir o grau de satisfação do usuário com a telefonia móvel (peça 87);

d) 2005: a Anatel realizou um estudo sobre as dimensões da qualidade percebida (peça 86 p. 12), resultando em um manual técnico (peça 88). Foi feito um comparativo entre as dimensões e as metas do PGMQ, concluindo que não eram muito compatíveis. Esse trabalho foi utilizado como uma das referências técnicas que embasaram a proposta de revisão do regulamento de qualidade do SMP (peça 86), aprovado posteriormente em 2011 após análises e alterações feitas pela agência a partir das contribuições da consulta pública 27/2010. Não foram encontradas evidências de que a Anatel fez um trabalho semelhante posteriormente;

e) 2006: a agência atualizou a norma de pesquisa de satisfação por meio da Resolução Anatel 443/2006 (86 p. 11) e foi publicado o Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário que recomendava à agência dar continuidade às pesquisas de satisfação;

f) 2007: o Conselho Diretor da Anatel (CD) anulou processo, iniciado em 2004, de contratação de empresa destinada a realizar a aferição da satisfação do usuário;

g) 2008: foi apresentada proposta de revisão do regulamento da qualidade do SMP (peça 86), considerando os estudos sobre a percepção da qualidade (peça 86 p. 68). Também se iniciou novo processo de contratação de empresa para aferir a satisfação dos usuários do SMP. O processo se estendeu até 2011, quando foi assinado o referido contrato;

h) 2010: a conselheira relatora da proposta de revisão da regulamentação da qualidade do SMP afirma, em sua Análise 311/2010-GCER (peça 57), que os indicadores de atendimento vigentes não permitiam um acompanhamento efetivo e consistente da qualidade sob a perspectiva do usuário (peça 57, p. 26);

i) 2011: foi assinado o contrato com a empresa Meta, responsável pela aferição da satisfação do usuário referente ao processo de contratação iniciado em 2008 (peça 89). A Anatel publica o novo Regulamento de Gestão da Qualidade do SMP (RGQ-SMP), que normatiza também as pesquisas de qualidade percebida pelos usuários;

j) 2012: foi executada a primeira pesquisa de qualidade percebida do SMP pela empresa TNS Brasil, contratada pelas operadoras (peça 90), conforme previsão no art. 35, § 1º, do Regulamento da Gestão da Qualidade do SMP (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução 575/2011, que determinava que o ônus da contratação seria de responsabilidade das operadoras.

k) 2013: após sucessivas discussões entre a Anatel e a empresa Meta, contratada para realizar as pesquisa de satisfação dos usuários (processo Anatel 535000.255722007), e após serem identificadas diversas falhas no processo de elaboração da pesquisa, a Anatel recebe os resultados do trabalho executado após dois anos de realização da coleta dos dados, ainda que a empresa contratada tenha realizado somente 89,94% das entrevistas do plano amostral previsto (peça 91, p. 3), o que prejudica a confiabilidade dos dados da pesquisa. Ressalta-se que a validade desses resultados foi questionada inclusive pela entidade de defesa do consumidor Proteste (peça 92). Nesse ano, também foi executada nova pesquisa de qualidade percebida do SMP pela empresa TNS Brasil, contratada pelas operadoras (peça 93) nos mesmos moldes que a pesquisa do ano anterior;

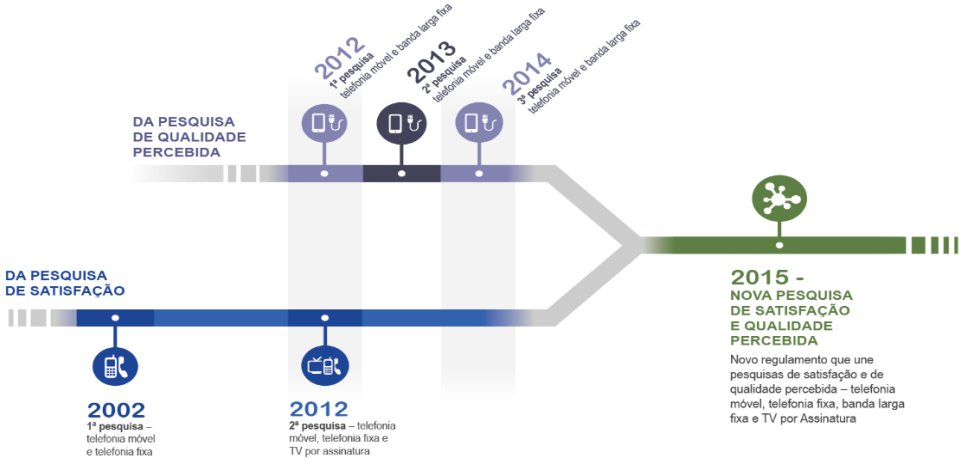
l) 2014: foi executada nova pesquisa de qualidade percebida do SMP pela empresa TNS Brasil, contratada pelas operadoras com base no art. 35, §1º, do Regulamento da Gestão da Qualidade do SMP (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução 575/2011. Os dados das pesquisas de qualidade percebidas entre 2012 a 2014 foram divulgados pela agência em seu sítio na internet;

m) 2015: Anatel publica novo regulamento unificando a aferição da satisfação do usuário com a da qualidade percebida por ele em uma mesma pesquisa por meio da Resolução Anatel 654/2015, ou seja, o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações;

n) 2016: a agência publica em seu sítio de internet os resultados das primeiras pesquisas que medem simultaneamente a satisfação e a qualidade percebida pelos consumidores dos serviços de telecomunicações, elaboradas ainda no modelo anterior, em que as operadoras de SMP contrataram a empresa TNS para a pesquisa com o acompanhamento da Anatel;

147. Recentemente, a Anatel disponibilizou em seu sítio, atualizado em 29 de março de 2016, um resumo gráfico do histórico das pesquisas realizadas na agência:

Figura 3 – Histórico das pesquisas realizadas na Anatel sobre a satisfação do consumidor e a qualidade percebida pelo usuário



Fonte: Sítio da Anatel (acessado em 4/4/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/2015-01-16-13-29-37/historico).

148. Analisando o histórico, verifica-se que, até 2015, a Anatel avaliava a qualidade percebida pelo usuário e a sua satisfação por meio de processos distintos, que sofreram uma série de alterações e problemas desde o início.

149. Sobre o processo da satisfação do consumidor, verifica-se que só foram concluídas duas pesquisas, uma em 2002 e a outra em 2013. No período entre elas, constatou-se que a agência teve dificuldades na contratação da empresa destinada a executar a pesquisa, havendo inclusive a anulação, em 2007, do certame realizado em 2004 e a realização de novo processo de contratação em 2008, que resultou na assinatura do contrato em 2011 com resultados somente em 2013. Verifica-se que o processo foi conduzido com deficiências que comprometeram o resultado esperado. Ressalta-se que, ainda com a conclusão da pesquisa de 2013, seus procedimentos apresentaram falhas, como não conclusão das entrevistas previstas no plano amostral e a falta de tempestividade na consolidação dos resultados obtidos. Além disso, o lapso temporal entre as duas pesquisas concluídas dificulta a comparabilidade entre elas, dada a ausência de série histórica que representasse a evolução do objeto avaliado.

150. Sobre o processo de qualidade percebida, verificou-se que a Anatel realizou um estudo, em 2005, utilizado na proposta de revisão do regulamento da qualidade do SMP em 2008, sobre as dimensões necessárias para acompanhar o tema. Na extensa análise da área técnica (peça 86), a Anatel conclui que indicadores definidos pelo PGMQ vigente até então estavam pouco relacionados com as pesquisas feitas anteriormente, o que representa outro indício de baixa efetividade dos processos executados pela Anatel até então. As pesquisas de qualidade percebida só foram realizadas em 2012, 2013 e 2014, após a previsão no regulamento da qualidade do SMP de que as pesquisas teriam que ser executadas por empresa contratada pelas operadoras do serviço.

151. Em 2015, a Anatel aprovou o regulamento que consolidou a aferição da satisfação e da qualidade percebida e, em março de 2016, publicou os resultados das pesquisas já no modelo do novo regulamento. Ressalta-se que, em entrevistas e artigos encontrados em mídia especializada, a própria área técnica da Anatel afirma que 'a pesquisa não pode ser comparada com as de anos anteriores porque a metodologia foi modificada' (peça 153, p. 3). Assim, novamente se verifica a alteração das metodologias aplicadas às pesquisas da agência, prejudicando a comparabilidade dos resultados e a análise da sua evolução.

152. A necessidade de reavaliação do atual processo de acompanhamento da qualidade do SMP, buscando maior foco na visão do usuário, foi apontada à Anatel diversas vezes, como em reunião com uma operadora (peça 99, p. 21-22), por exemplo, em que foi afirmado que os indicadores

estabelecidos no atual modelo não refletem a percepção do usuário sobre a qualidade dos serviços. A empresa entende que 'para a seleção de indicadores baseados em qualidade de experiência (QoE), é necessário obter informações provenientes dos próprios usuários'. Segundo a operadora, o atual enfoque da metodologia está sob o ponto de vista da Anatel, sendo que o ideal é que a informação seja requerida do usuário e seja baseada nos fatores que degradam o serviço, desta forma a qualidade de fato seria percebida por ele (peça 99, p. 32-33).

153. Outras evidências também foram observadas no estudo realizado pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQD) ao avaliar os indicadores de qualidade do SMP (peça 82, p. 14), cuja elaboração foi solicitada pelo SindiTelebrasil, entidade representante das operadoras (peça 81), e em reunião com a EAQ, em que a entidade afirma que a metodologia atual e os indicadores mensurados não conseguem capturar a percepção do usuário (peça 95, p. 4).

154. Como possíveis causas para as deficiências relacionadas ao processo de elaboração e execução das pesquisas sobre o SMP, conforme apontado anteriormente no presente relatório, citam-se: a falta de eficiência da agência em realizar o processo de contratação da empresa que realizaria as pesquisas; a ausência de priorização da Anatel em executar as pesquisas de satisfação do usuário e de qualidade por ele percebida, devido às demais atividades de responsabilidade da agência relacionadas ao acompanhamento da qualidade do serviço móvel; e a inexistência de uma periodicidade nas referidas avaliações.

155. Assim, constatou-se que o referido processo conduzido pela Anatel possui deficiências como o grande lapso temporal entre as avaliações conduzidas, a ausência de série histórica das pesquisas e a constante alteração nas metodologias e critérios utilizados, dificultando a comparabilidade dos resultados obtidos. Embora os dados demonstrem que a agência reavaliou seus procedimentos de realização de pesquisa, não foram constatados indícios de que os resultados obtidos ao longo dos anos sobre o tema foram de fato aplicados no acompanhamento da qualidade, resultando em ações pela Anatel junto às operadoras para melhorar o desempenho do serviço de telefonia móvel.

156. Dessa forma, considerando as deficiências apontadas no presente achado, propõe-se determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de noventa dias, por a situação atual estar em desacordo com o art. 218, incisos VI, VII e X, da Resolução Anatel 612/2013, com o art. 1º, parágrafo único, art. 5° e art. 8° da Resolução Anatel 654/2015 e com o art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, um plano de ação para a execução da pesquisa de satisfação do usuário e da qualidade percebida por ele, estabelecendo:

a) marcos temporais para as ações previstas;

b) medidas que visem reduzir a ocorrência dos problemas apresentados nas pesquisas passadas;

c) critérios e procedimentos destinados a utilizar efetivamente os resultados obtidos nas pesquisas com ações concretas de controle e de melhoria da qualidade do SMP alinhadas com a percepção do usuário.

157. Espera-se que, com o planejamento efetivo da execução das pesquisas, a agência consiga obter uma visão clara da evolução do desempenho do serviço SMP de acordo com a satisfação e a qualidade percebida pelo usuário, propiciando, assim, uma ação regulatória por parte da Anatel mais efetiva quanto à melhoria da prestação do serviço a partir do ponto de vista do usuário.

5. A forma de utilização dos principais instrumentos da agência, a exemplo de planos de melhoria e indicadores, e os resultados obtidos por eles promovem a melhoria da qualidade do serviço de telefonia móvel?

5.1. Deficiências no processo de fiscalização da Anatel referente à qualidade da telefonia móvel

158. Nos instrumentos de acompanhamento da qualidade do SMP, foram constatadas deficiências no processo de fiscalização da Anatel que serão relatadas nos itens a seguir.

5.1.1. Baixa atuação da Anatel nos problemas referentes à cobrança dos serviços de SMP

159. A fiscalização da prestação dos serviços de telecomunicações e do cumprimento das obrigações definidas pela Anatel compete à própria agência, conforme inciso XI do art. 19 da LGT. Além disso, o art. 127 da LGT estabelece que a disciplina da exploração dos serviços em regime privado tem por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas aos direitos dos consumidores.

160. Cobrança e faturamento dos serviços móveis representam um dos mais frequentes motivos de reclamação de consumidores em Procons, na Anatel e nas próprias operadoras (peça 145, p. 7; peça 128, p. 21; peça 129). Exemplos de reclamações incluem cobrança de *roaming* para municípios com menos de trinta mil habitantes e erros de faturamento.

161. Contudo, a atuação da agência neste tema, no caso do SMP, tem se restringido às fiscalizações pontuais nos sistemas de faturamento das empresas de telefonia móvel, em atendimento à recomendação 9.2.2.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e à determinação 9.1 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário (peça 148), e à instauração de processos de acompanhamento, em andamento, no caso da cobrança por serviços de valor adicionado (peça 130, p. 2, peça 146, p. 1, 8, 15, 21). Os relatórios dessas fiscalizações apontaram diversos indícios de irregularidades nas quatro maiores operadoras de SMP, como, por exemplo:

a) relatório de fiscalização 0698/2013/GR04, realizada com base em dados extraídos entre agosto de 2012 a fevereiro de 2013 e com abrangência nacional: cobrança incorreta em mais de 22 mil chamadas; cobrança irregular de mais de 55 mil mensagens de texto; cobrança indevida no período analisado de doze horas de chamadas no valor superior a R$ 331 mil; cobrança irregular superior a R$ 346 mil de serviços prestados após 24 horas de cancelamento pelo cliente; mais de 18 mil contas pagas pelos clientes e não consideradas como quitadas automaticamente pelo sistema da operadora, gerando até a suspensão indevida dos serviços pela operadora; quase 460 mil chamadas sucessivas cobradas irregularmente; cobrança de quase 7,9 mil chamadas que não deveriam ser cobradas por durarem menos de três segundos (peça 148, p. 7-17);

b) relatório de fiscalização 0689/2014/GR01, realizada com base em dados extraídos entre agosto e novembro de 2013 e com abrangência nacional: mais de 36 mil chamadas cobradas indevidamente; cobrança irregular de chamadas com duração menor que três segundos no valor de R$ 15 mil ao longo de um mês em um estado brasileiro; cobrança indevida de chamadas sucessivas no total de R$ 130 mil; cobrança de ligações para o código 0800, que deveria ser sempre gratuito (peça 148, p. 31-36);

c) relatório de fiscalização 0595/2014/GR02, realizada com base em dados extraídos entre dezembro de 2013 a setembro de 2014 e com abrangência nacional: registro de duração das ligações no sistema da operadora superior ao registrado no aparelho de celular; cobrança de uso pela internet, mesmo quando não houve nenhum uso pelo cliente, sem devolução em dobro do valor cobrado indevidamente; oferecimento de planos de serviço que não são registrados na Anatel, ou que tarifam os usuários com base em critérios diferentes dos informados à agência (peça 148, p. 64-76);

d) relatório de fiscalização 0209/2014/GR03, realizada com base em dados extraídos entre janeiro a junho de 2013 e com abrangência nacional: cobrança de serviços adicionais sem que a contratação pelo usuário seja confirmada; cobrança indevida de serviços cancelados há mais de 24 horas; cobranças de serviços em duplicidade; cobrança indevida de chamadas inferiores a três segundos (peça 148, p. 95-109).

162. A agência também alega ter inserido diversos dispositivos no RGC para solucionar os principais problemas de faturamento e cobrança apontados pelos usuários (peça 128, p. 138), mas ainda estão sendo iniciadas as fiscalizações para verificar em que medida tais artigos estão sendo cumpridos pelas empresas (peça 38, p. 5).

163. De toda forma, tais medidas estão se mostrando insuficientes, pois a quantidade de reclamações de cobrança continua elevada, assim como o grau de insatisfação do consumidor com a qualidade do SMP.

164. Como possíveis causas deste achado, citam-se a priorização dada pela Anatel nos últimos anos a realizar fiscalizações sobre o cálculo e a extração de indicadores, e sobre casos pontuais de cobrança e faturamento, com vistas a atender demandas de órgãos e entidades externas.

165. Outra possível causa é a ausência de mecanismos, pela Anatel, que incentivem a atuação das operadoras em reduzir as reclamações de cobrança e faturamento do serviço móvel. Como exemplo, cita-se a possibilidade de a Anatel organizar os resultados de desempenho das empresas nesse tema, dando publicidade aos consumidores seja por meio da elaboração de um *ranking* de desempenho ou por divulgações dos dados consolidados no site da agência ou das próprias prestadoras de SMP.

166. Um efeito real é que as operadoras não são fiscalizadas quanto às possíveis práticas ofensivas à regulamentação e que motivam grande parte das reclamações sobre telecomunicações, com a certeza de que não serão fiscalizadas pela Anatel, conforme foi apontado pela agência em um relatório de análise das reclamações sobre serviços de telecomunicações, elaborado pela Superintendência de Relações com Consumidores (SRC) em 2014. Segundo o documento, o fato de os itens responsáveis pelos maiores volumes de reclamações originarem-se de casos em que não há a observância das normas regulatórias vigentes 'parece indicar que as prestadoras não percebem as reclamações de seus clientes como insumo para solução de problemas (inclusive regulatórios) efetivamente existentes' nem como oportunidade de melhoria para o 'fornecimento do serviço de modo adequado ou esperado' (peça 128, p. 45, 55).

167. Assim, considerando o histórico de deliberações anteriores do TCU e as diversas irregularidades identificadas nas poucas fiscalizações realizadas pela agência, propõe-se determinar que a Anatel apresente, no prazo de noventa dias, um plano de ação contendo um calendário de fiscalizações periódicas acerca do cumprimento por parte das operadoras das obrigações regulamentares e das disposições legais referentes a cobrança e faturamento dos serviços de SMP, incluindo a fiscalização dos tipos de problemas mais reclamados na agência, por estar a situação atual em desacordo com o inciso XI do art. 19 e com o art. 127 da Lei 9.472/1997.

168. Também se propõe recomendar que a Anatel avalie a conveniência e oportunidade de adotar medidas que incentivem a atuação proativa das operadoras para a diminuição e a resolução efetiva dos problemas acerca de cobrança e faturamento reclamados na agência, e medidas que deem publicidade e transparência às informações relacionadas a esses problemas, com vistas a garantir a proteção do usuário e o cumprimento da legislação vigente.

169. Espera-se contribuir para a redução dos problemas com cobrança e faturamento, através de ações que solucionem as principais reclamações de forma sistêmica, e para a ampliação da divulgação ao usuário das informações necessárias para a sua compreensão e o seu controle sobre a cobrança efetuada pela operadora, beneficiando todos os usuários, inclusive os que não têm o hábito de reclamar na agência, nas prestadoras e nos Procons, e reduzindo os possíveis conflitos jurídicos entre os atores envolvidos.

5.1.2. Foco excessivo da fiscalização feita pela Anatel no cálculo e conferência de indicadores, havendo uma sobreposição de ações da agência

170. A atuação da agência está prevista nos dispositivos do art. 38 da LGT e na Lei 9.784/1999, art. 2°, *caput* e incisos VI e IX, como o princípio da eficiência e celeridade, por exemplo. O art. 19, incisos X e XI, e art. 127, inciso X, da LGT, o art. 54 do Anexo I do RGQ-SMP, e o art. 201 do Regimento Interno da agência (RI/Anatel) definem competências à Anatel de normatizar e fiscalizar o SMP, sendo que o parágrafo único do art. 201 citado ainda define a sua responsabilidade pela monitoração dos elementos de rede de prestadoras de serviços de telecomunicações, atuando preventivamente nas expansões de rede necessárias à garantia das obrigações de qualidade.

171. Na auditoria, foi solicitado à Anatel que descrevesse o processo de trabalho de cada tipo de fiscalização realizada na qualidade da telefonia móvel (peça 5). A agência relatou que realiza procedimentos de fiscalização dos indicadores e dispositivos previstos pelo RGQ-SMP, procedimentos diferenciados para fiscalizar os Planos de Melhoria da Qualidade (PMQ), que foram

encerrados, mas que originaram os Planos de Monitoramento de Redes, que também serão fiscalizados com procedimentos próprios, e realiza a fiscalização dos sistemas de atendimento das operadoras (peça 68).

172. Ressalta-se que a Anatel ainda é responsável por fiscalizar a Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ) e os Processos de Acompanhamento e Monitoramento (PAC) que focam em acompanhar os piores indicadores de operadora, ampliando os tipos de fiscalização e acrescentando novas obrigações a serem fiscalizadas.

173. Ao examinar os processos citados, constatou-se um volume grande de procedimentos de fiscalização a serem cumpridos que, em muitos casos, visam avaliar o desempenho da operadora com relação ao mesmo indicador ou à mesma obrigação apenas alterando a forma de se extrair aquele dado.

174. Como exemplo, cita-se que os indicadores previstos no RGQ-SMP são fiscalizados de duas formas: uma por meio do recebimento periódico dos indicadores calculados já pelas operadoras, em que a fiscalização é responsável somente por validar os resultados recebidos (peça 68, p .2); e a outra por meio de procedimentos dos planos de melhoria e de acompanhamento, em que a própria fiscalização é responsável por calcular os indicadores a partir de bases extraídas pelas operadoras, porém com métricas diferentes daquelas utilizadas no acompanhamento regular dos indicadores, como pode ser exemplificado por alguns dos diversos relatórios de fiscalização sobre o tema (peça 104).

175. Verifica-se, então, que há uma sobreposição de atividades realizadas pela Anatel, dado que foi constatado que parte dos indicadores acompanhados por um procedimento da agência são novamente monitorados por meio de outros procedimentos de fiscalização da entidade reguladora, como aqueles realizados no PMQ e no PAC, em que foram definidas novas métricas e períodos para a extração dos dados, que deverão ser integralmente calculados pela área de fiscalização da entidade reguladora. Como exemplo dessa atuação, citam-se os relatórios de fiscalização 1/2013/ER06FS, o relatório 10/2013/GR02 e o relatório 394/2013/GR02 (peça 71). Ressalta-se que essa sobreposição de atividades pode prejudicar a eficiência das ações da agência.

176. Solicitou-se à agência que listasse as fiscalizações, desde 2012, referentes à qualidade da telefonia móvel e que apresentasse os relatórios de fiscalização, desde 2013, focados na forma de extração de dados dos indicadores de SMP pelas operadoras (peça 5). Constatou-se que não há periodicidade para a realização de fiscalização referente à extração de dados pelas operadoras, com o intuito de verificar se os dados de indicadores das empresas estão compatíveis com os dados reais. A importância de se realizar periodicamente essa fiscalização pode ser percebida ao avaliar alguns dos relatórios de fiscalização, como o relatório 391/2013/GR04, relatório 559/2014/GR03, relatório 295/2014/GR06 e relatório 457/2013/GR04 (peça 72), que mostram falhas no processo de extração dos referidos índices como a discrepância entre o cálculo da fiscalização e o da operadora e a discrepância entre as formas de extração de dados nos próprios procedimentos da empresa quando comparados períodos distintos de extração.

177. Dos procedimentos citados anteriormente, é importante avaliar também o processo de monitoramento de redes. O RI/Anatel e o RGQ-SMP descrevem as competências da agência em monitorar as redes das operadoras e suas expansões e em utilizar outras formas para calcular indicadores. A partir desses dispositivos, a agência instaurou um processo para realizar o acompanhamento da prestação dos serviços de telecomunicações, visando a prevenção e correção de práticas em desacordo com as disposições normativas (peça 154) e o monitoramento do desempenho mensal da rede dos quatro serviços prestados pelas empresas, começando pelo SMP (peça 73).

178. A Resolução Anatel 656/2015 definiu um regulamento sobre gestão de risco das redes em situações emergenciais, e resultou no sistema de Segurança de Infraestruturas Críticas de Telecomunicações (SIEC). A proposta do sistema foi amplamente discutida e alterada no Conselho Diretor da Anatel (CD), sendo que a proposta do relator especificou detalhes minuciosos de informações de rede para uso em todo e qualquer tipo de atividade da Anatel, o primeiro voto revisor restringiu a proposta à qualidade e ao monitoramento de interrupções e o segundo voto

revisor ampliou o grau de decisão do grupo de gestão de riscos e acompanhamento do desempenho das redes de telecomunicações (GGRR), responsável por acompanhar e avaliar a implantação e a execução do processo de gestão de riscos, entre outras competências, permitindo que ele tenha liberdade de buscar novas informações que considere necessário, respeitando a Política de Gestão de Dados da agência.

179. Além de divergências de opiniões sobre o SIEC no CD, que resultaram na ampliação das competências do GGRR, conforme o segundo voto revisor citado anteriormente, houve vários questionamentos das operadoras sobre a abrangência de informações a serem fornecidas. Houve inclusive o posicionamento formal do sindicato representante das operadoras, que se mostrou contrário ao fornecimento de todas as informações solicitadas para o SIEC (peça 74, p. 14).

180. Ao avaliar o andamento da implementação e da operação regular do sistema, constataram-se, na presente, auditoria diversas falhas: incongruência entre o SIEC, o PMQ e os regulamentos do SMP nas definições da metodologia de cálculo e dos próprios indicadores (peça 74, p. 19-20); diferenças de critérios de medição estipulados entre as operadoras (peça 75, p. 3-5); e dificuldades apresentadas pelas operadoras em extrair e calcular indicadores conforme exigência da Anatel (peça 76; 133; 134; p. 33-35). Ainda houve o retrabalho no envio dos dados normalmente inseridos nos vários sistemas da agência, uma vez que o SIEC, que deveria consolidar diversos sistemas de acompanhamento de qualidade da Anatel, como o de interrupções, não possibilitava a integração automática dos dados já informados pelas operadoras.

181. Observa-se que, por meio do SIEC, a Anatel gerou mais uma atividade destinada a fiscalizar os parâmetros e desempenho de indicadores referentes à qualidade da telefonia móvel, inclusive aqueles já acompanhados pelos outros procedimentos já relatados anteriormente, porém alterando alguns critérios na extração das informações.

182. Além disso, verifica-se que, ao ampliar o escopo de um sistema que foi desenhado para acompanhar somente infraestruturas críticas, transformando-o no Centro de Monitoramento de Redes de Telecomunicações, é necessária cautela por parte da agência em não distanciar o referido sistema do propósito previsto pela Resolução Anatel 656/2015, o que poderia acarretar um excesso de atividades para as operadoras e para a Anatel devido ao nível detalhamento técnico das informações exigidas, sem que esteja comprovado que essas exigências implicarão necessariamente uma melhoria de desempenho dos serviços prestados pelas operadoras.

183. O item 9.2.2.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiterado pelo item 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, fez a seguinte recomendação à Anatel:

‘9.2.2.1. aperfeiçoe o processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras, fazendo uso de fiscalizações preventivas periódicas, na forma de auditorias, e/ou de sistemas de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras de telefonia fixa e móvel em tempo real;’

184. É importante distinguir a função do sistema de monitoramento de infraestrutura crítica da função do processo de acompanhamento dos indicadores de qualidade citado no referido acórdão. A infraestrutura crítica compõe parte essencial das redes de telecomunicações do Brasil para o funcionamento dos serviços, de forma que é necessário um acompanhamento mais detalhado de sua operação pela Anatel.

185. Já o processo de acompanhamento dos indicadores de qualidade é composto por procedimentos recorrentes da agência no controle da qualidade do SMP, de maneira que, ao fiscalizar as operadoras, assim como enfatizado pela recomendação feita pelo Tribunal, deve ser facilmente auditável o processo de extração de indicadores e das informações referentes ao funcionamento das redes de forma tempestiva. Isso não significa que necessariamente a agência deva ter acesso, por meio de sistema eletrônico, a todos os elementos que compõem a rede das operadoras em tempo real, e sim que é necessário haver o acesso aos objetos específicos a serem fiscalizados no momento da fiscalização, em tempo real.

186. Diante dos dados relatados, verifica-se que há uma grande quantidade de atividades de fiscalização voltadas para a qualidade do SMP e há a sobreposição de atividades por parte da

própria Anatel, aumentando a complexidade da gestão do serviço e afetando a eficiência da agência, sem que haja evidências de melhorias em sua efetividade. Essa constatação foi exposta pelas operadoras (peça 99, p. 19-22) e também pela entidade que as representa (peça 77, p. 1).

187. Citam-se como possíveis causas para os problemas relatados: a sobreposição de procedimentos existentes na agência para fiscalizar os indicadores e o desempenho da qualidade do serviço móvel; a baixa priorização pela Anatel em realizar fiscalizações sobre a validade e correção dos processos de extração de dados realizados pelas operadoras ao calcular os indicadores de qualidade do SMP; e a ampliação do escopo de ações previstas inicialmente para acompanhar o funcionamento da infraestrutura crítica das redes das operadoras, gerando novas atividades e demandas, com nível considerável de complexidade e de volume de informações a serem tratadas, tanto para as áreas da agência responsáveis por controlar e acompanhar a qualidade do SMP quanto para as operadoras.

188. As falhas descritas demonstram uma ineficiência na atuação da Anatel, dado que geram um volume significativo de repetição de trabalho e sobreposição de atividades para a agência, representando gasto de tempo e de recursos que poderiam ser melhor aproveitados no incentivo à qualidade do SMP. Além disso, a baixa periodicidade das fiscalizações sobre a metodologia e a execução da extração dos dados de rede pelas operadoras resulta em uma redução da confiabilidade dos resultados, prejudicando assim o acompanhamento da qualidade do serviço.

189. Conforme planejamento estratégico da Anatel 2015/2016 (peça 96, p. 25), está em andamento na agência um processo de revisão da forma como é monitorada a qualidade da telefonia móvel e dos demais serviços. Entretanto, é fundamental garantir que esse trabalho seja concluído de maneira tempestiva e completa. Assim, diante dos fatos apresentados, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, reavaliar o número de procedimentos existentes na agência para fiscalizar e acompanhar os indicadores que monitoram o desempenho do referido serviço e reavaliar a periodicidade das fiscalizações voltadas para acompanhar os processos de extração de dados realizados pelas operadoras para calcular esses indicadores, com vistas a evitar que haja sobreposição de atividades para avaliar o mesmo tema ou critério e a ampliar a confiabilidade dos resultados do desempenho do SMP;

b) reavaliar o escopo e operacionalização do Centro de Monitoramento de Redes de Telecomunicações da Anatel, analisando se as informações exigidas das operadoras pela agência reguladora não extrapolam a Resolução Anatel 656/2015.

190. Espera-se, com as ações propostas, que haja aumento da efetividade dos procedimentos de fiscalização da qualidade da telefonia móvel, evitando dispêndios desnecessários de recursos em atividades cujo resultado já está sendo analisado por outros procedimentos, e que a Anatel reavalie as ações destinadas ao SIEC.

5.1.3. Falta de padronização na metodologia de extração de dados utilizados para acompanhar e monitorar a qualidade do SMP

191. O regulamento de qualidade do SMP, vigente desde 2011, descreve a metodologia de extração e cálculo dos indicadores de qualidade, porém tais metodologias nem sempre foram observadas pela Anatel ao calcular indicadores semelhantes ou idênticos utilizados para acompanhar o plano de melhorias de 2012 (PMQ) e os processos de acompanhamento (PAC) de indicadores críticos de 2015. Desde o início do PMQ, sem que houvesse uma consulta pública, que garantisse ampla discussão e publicidade à sociedade e aos regulados, a Anatel passou a adotar outras metodologias para as métricas de qualidade, como a ampliação da granularidade exigida das metas de regional para municipal, sofrendo diversas críticas das prestadoras quanto a legalidade dessa forma de alteração (peça 135, p. 29; peça 49).

192. A agência também alterou a forma de coleta de números agregados para dados obtidos de cada estação rádio base (ERB) de cada operadora de SMP. Com isso, surgiram dificuldades e discussões

técnicas que se estenderam até 2015, entre a Anatel, as operadoras e os fabricantes de equipamentos, acerca de qual seria a metodologia correta para tratar e consolidar estes dados, de forma a obter um indicador estatisticamente válido (peça 123, p. 24-25; 132, p. 13-24, peça 133; peça 134, p. 7, 33-35; peça 139). Em algumas ocasiões, inconsistências de cálculos realizados pela área técnica da agência implicaram resultados divergentes sobre o nível de qualidade em algumas localidades, mas foram posteriormente corrigidos, como detalham os relatórios de fiscalização da agência 651/2014/GR04, 295/2014/GR06 e 1015/2014/GR04 (peça 131, p. 2, 4, 8, 22, 24).

193. Além disso, as próprias metodologias definidas *ad hoc* pela Anatel sofreram sucessivas alterações desde 2012, existindo versões diferentes tanto entre operadoras como dentro da mesma empresa de acordo com a versão e o fabricante dos equipamentos de telecomunicações utilizados no SMP (peça 74, p. 3).

194. Uma possível causa para essa situação é o fato de que a Anatel alterou unilateralmente as metodologias e os critérios de cálculo dos indicadores, sem que houvesse uma ampla discussão técnica, com a devida publicidade por intermédio de consultas públicas e com o recebimento de sugestões tanto das empresas quanto da sociedade como um todo. O resultado é que muitas das definições impostas pela agência não se mostraram viáveis ou sustentáveis para todos os cenários possíveis em todas as operadoras. Com isso, foi necessário que a área técnica da Anatel fizesse sucessivas alterações com o modelo já em utilização, afetando os índices obtidos pelas operadoras ao longo do período e sua comparabilidade.

195. O efeito real da atuação da Anatel é que não há garantia de que os valores apurados dos indicadores sempre refletem com significância estatística a situação verdadeira das operadoras com relação a cada item de acompanhamento da qualidade, afetando a eficácia e a efetividade da própria medição de indicadores de qualidade do SMP.

196. Considerando as propostas de encaminhamento das seções 5.1.2 e 5.2.2, não serão feitas outras propostas de deliberação para o presente achado.

5.2. Deficiências na elaboração e extração, pela Anatel, dos indicadores e parâmetros para acompanhar a qualidade da telefonia móvel

197. O art. 38 da LGT estabelece que a atividade da Anatel deve ser condicionada pelos princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e publicidade. Foram constatadas deficiências no processo de coleta de dados e cálculo dos indicadores, em desacordo com o preconizado pelos citados princípios, conforme será melhor detalhado nos itens a seguir.

5.2.1. Inadequação e deficiências das metodologias utilizadas pela Anatel no acompanhamento da qualidade da telefonia móvel

198. O §2º do art. 1º do regulamento de qualidade do SMP estabelece que a Anatel pode rever, a qualquer tempo, as metas de qualidade do serviço, desde que observado o disposto na regulamentação vigente. Esse mesmo regulamento, vigente desde 2011, define quatorze indicadores, porém, desde 2012 a agência tem se utilizado de diversos outros instrumentos para acompanhar a qualidade como o PMQ, o monitoramento de redes, os PACs, os TACs e mesmo os indicadores não regulamentados, criados pela agência e exigidos por ofícios enviados às operadoras. Cada instrumento segue sua própria metodologia e seus próprios critérios para definir a meta a ser atingida e para calcular os indicadores, mesmo quando se tratam de indicadores semelhantes ou idênticos (peça 136, p. 3-7; peça 118, p. 56; peça 137, p. 9; peça 116, p. 3; peça 74, p. 1-3, 7-10).

199. Constata-se um grande volume de indicadores e critérios utilizados para acompanhar a qualidade no âmbito da Anatel, que muitas vezes geram resultados inconsistentes, contraditórios ou sem garantia de que haja validade estatística (peça 74, p. 8-9; peça 113, p. 2; 114, p. 18; peça 46, p. 5; peça 119, p. 9-13; peça 78, p. 1; peça 99, p. 21; peça 99, p. 29-31; peça 82, p. 12-14; peça 100, p. 1). Registre-se que o regulamento anterior, chamado Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), previa ainda mais indicadores do que os atualmente existentes no regulamento vigente.

200. Cita-se como causa a criação de novos instrumentos de acompanhamento da qualidade sem o uso da consulta pública nem a realização de estudos de impacto regulatório, o que restringiu a possibilidade de a agência receber críticas construtivas e refletir sobre a necessidade, a relação custo-benefício e a pertinência de manter tantos indicadores vigentes ao mesmo tempo. Registre-se que a Análise de Impacto Regulatório é obrigatória somente para os atos de caráter normativo, expedidos por intermédio de resoluções do Conselho Diretor, de acordo com o parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013.

201. Esta forma de acompanhamento utilizada pela agência gera diversas inconsistências quanto ao significado e a representatividade dos indicadores divulgados, insegurança jurídica e falta de transparência para a sociedade quanto quais são os critérios em utilização para a Anatel monitorar e avaliar a qualidade do SMP.

202. Um possível efeito é o aumento do custo regulatório para os prestadores de SMP. Outro efeito é o desperdício do tempo útil de trabalho de servidores da Anatel para avaliar e acompanhar uma grande diversidade de aspectos e indicadores que podem não representar fidedignamente a situação atual da prestação de serviços móveis no país, em vez de estarem atuando em temas e critérios mais relevantes para a melhoria da qualidade da telefonia móvel.

203. Considerando as propostas de encaminhamento dos itens 5.1.2 e 5.2.2, não serão feitas outras propostas de deliberação para o presente achado.

5.2.2. Falhas no processo de extração dos indicadores utilizados pela Anatel na qualidade do SMP

204. O art. 202, incisos I e II, da Resolução Anatel 612/2013 prevê como competência da Anatel controlar o processo de apresentação sistemática de dados e indicadores de qualidade, verificando sua integridade e consistência, e realizar o processo de monitoração e aferição da qualidade das redes de prestadoras de serviços de telecomunicações.

205. A partir das entrevistas e das análises documentais, constatou-se que, em diversos momentos e por diversos atores do setor, o processo de obtenção dos dados de indicadores foi criticado e apontado como deficiente. Desde a tramitação da proposta do RGQ-SMP, houve manifestações contrárias à forma de acompanhamento da qualidade do SMP, como exemplo, questionamentos sobre a eficácia de informar as datas de coleta para a prestadora (peça 79, p. 4 a 22). Embora a Anatel tenha alegado que alterou o conceito do regulamento, de modo a possibilitar a surpresa na escolha da data da fiscalização, verificou-se, por meio de entrevistas com as prestadoras e em análises produzidas pela própria agência (peça 107, p. 3), que os dados são mensalmente coletados sempre no mesmo período, fragilizando assim o processo, já que a antecipação das datas de fiscalização possibilita que as operadoras administrem de maneira diferente o funcionamento da sua rede e seus indicadores durante o período fiscalizado, algo reconhecido pela própria Anatel em nota técnica de junho de 2010, que lista alguns procedimentos de sanção abertos na agência por esse motivo (peça 80, p. 3).

206. Outro exemplo de deficiência no processo foi constatado em relatórios de fiscalização, como, por exemplo, o relatório de fiscalização 391/2013/GR042 (peça 72, p. 1-67) em que a Anatel aponta que a prestadora não classifica como reclamações todas as interações com seus usuários que têm teor de reclamação, facilitando o cumprimento da meta prevista no regulamento.

207. Identificaram-se recorrentes questionamentos por parte das operadoras e da entidade que as representa quanto aos critérios e parâmetros estabelecidos para a extração e elaboração dos indicadores. Como exemplo, cita-se documento, apresentado pelas operadoras à Anatel, que possui um extenso estudo elaborado em 2013 e 2014 pelo Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD), em que é possível identificar críticas com relação à clareza dos instrumentos de regulamentação dos indicadores de qualidade (peças 77 e 78, p. 1) e críticas aos próprios índices e em seus métodos de coleta, que, segundo o estudo, permitem que haja incompatibilidade entre os indicadores produzidos por duas operadoras distintas (peça 82, p. 12 e 14).

208. Ao avaliar os relatórios de fiscalização produzidos pela Anatel com relação aos indicadores de qualidade, tanto daqueles previstos no RGQ-SMP quanto no PMQ, foi possível constatar diversas dificuldades na extração desses índices, como aqueles citados, por exemplo, no relatório

391/2013/GR04 (peça 72, p. 1-67) como: dificuldade ou inviabilidade de compatibilizar os parâmetros devido à especificidade de cada equipamento; discrepâncias entre a forma de cálculo da fiscalização e a da operadora; discrepância das formas de extração de dados entre os próprios procedimentos da empresa quando feitos em tempos diferentes; dificuldades da equipe de fiscalização em garantir que os dados extraídos estavam completos; e a impossibilidade de atingir metas que, segundo afirmado pelas operadoras em entrevistas, se dá devido a limitações técnicas do serviço.

209. Em alguns casos, como o relatório 559/2014/GR03 (peça 72, p. 21-56), além de alguns dos problemas citados no relatório anterior, como a divergência entre a contabilização feita pela fiscalização e aquela feita pela operadora, por dificuldades de extração dos dados, foi criado um grupo de trabalho para definir as informações a serem obtidas da rede fiscalizada, algo que possibilita que haja uma distinção entre os parâmetros do cálculo de uma operadora com relação à outra, inviabilizando a comparação entre seus indicadores.

210. Nos indicadores de atendimento presencial, verificaram-se dificuldades da fiscalização para se chegar a uma conclusão definitiva, visto que nem sempre estava disponível a base de dados do indicador e naquelas obtidas não havia uniformidade e robustez nos dados existentes.

211. Os dados apresentados referem-se a problemas na extração regular e periódica dos indicadores do RGQ-SMP e indicadores presentes no PMQ, que serão avaliados com mais detalhes no item 5.5 do presente relatório. Entretanto, é possível identificar falhas nos demais procedimentos de qualidade do SMP realizados pela Anatel, como nos indicadores produzidos pela EAQ, em que foi possível constatar diversos problemas que prejudicaram a confiabilidade dos índices obtidos, como detalhado no item 5.3 do presente relatório.

212. Verificou-se que a própria EAQ admitiu, em memorando de 30/10/2014, que os indicadores apurados em setembro de 2014 não podiam ser comparados com os meses anteriores, nem estavam completamente válidos (peça 46, p. 1-7; 118, p. 54-114). Ressalta-se que, mesmo diante das fragilidades existentes, a área de fiscalização da Anatel afirma que, desde 2013, não houve fiscalização encerrada ou que estivesse em andamento para avaliar a atuação da EAQ (peça 68, p. 5).

213. Conforme já apontado anteriormente, nos procedimentos do PMQ também se identificaram falhas, conforme será mais detalhadamente descrito no item 5.5 do presente relatório. Nesse processo, constataram-se: indícios de que as métricas dos indicadores medidos pelo PMQ não eram compatíveis com o RGQ-SMP, prejudicando a comparabilidade entre eles (peça 132, p. 13 a 15); documentação encaminhada por empresa fabricante de equipamentos corrigindo a metodologia definida pela Anatel, pois o método usado até certo tempo estava incorreto e não refletia a realidade (peça 132, p. 13 a 15); ajustes na metodologia de extração de dados, de forma que não seria cabível comparar os dados obtidos antes e depois da alteração (peça 132, p. 25 a 27); entre outras falhas. Constatou-se que a metodologia de extração dos dados estava tão complexa e confusa que, quase um ano após o início da cautelar que motivou o PMQ, a Anatel e as operadoras ainda estavam discutindo a fórmula de cálculo dos indicadores de acompanhamento do plano (peça 132, p. 19 a 21).

214. Conforme relatado no item 5.1.2, nos procedimentos de medição de qualidade do SMP vinculados ao SIEC identificou-se, segundo a área técnica da Anatel, que as definições do referido sistema eram incongruentes com as do SMP no plano de melhorias e nos regulamentos vigentes (peça 97, p. 5 e 6). Constatou-se também evidências de distinção de requisitos entre as operadoras (peça 75) e de dificuldades de medição pelas empresas diante dos critérios estabelecidos pela agência (peça 76; 133; 134; p. 33-35).

215. Como possíveis causas dos problemas relatados, citam-se:

a) o excessivo volume de dados a serem extraídos e tratados, o que dificulta a fiscalização pela Anatel sem que haja uma data ou período pré-estabelecido;

b) a definição de indicadores com características técnicas de grande complexidade quanto à metodologia na coleta e tratamento de dados;

c) a impossibilidade de padronização dos procedimentos de extração de dados entre os indicadores existentes, entre as redes das operadoras e entre os próprios equipamentos de rede de uma mesma operadora, já que seus elementos podem ser de fabricantes diferentes, não possuindo exatamente as mesmas características técnicas;

d) o grande volume de indicadores regulamentados e não regulamentados;

e) a forma definida pela Anatel para modelo da EAQ, dado que: a instituição é contratada pelas empresas fiscalizadas, o que poderia fragilizar a sua independência no momento da avaliação de desempenho das operadoras; as ações da EAQ dependem de vários atores e de dados das empresas, sem que essa entidade consiga verificar sua validade; e a Anatel tem optado por não realizar de forma direta fiscalizações nas atividades da EAQ; e

f) a sobreposição de atividades de extração de dados destinadas a obter dados que compõem o mesmo indicador, como foi apontado no item 5.1.2 do relatório.

216. Com o volume de deficiências e falhas na extração dos dados que compõem os indicadores de qualidade do SMP, constatou-se que a forma de gestão pela Anatel prejudica a confiabilidade nos indicadores extraídos, não sendo possível garantir a fidedignidade dos dados e nem mensurar e comparar a efetividade das ações da agência.

217. Ressalta-se que o *Government Accountability Office* (GAO), entidade de fiscalização superior dos Estados Unidos, realizou um estudo sobre o acompanhamento da qualidade do serviço móvel pelo órgão regulador americano (peça 98). Ele apontou que a agência reguladora optou por não realizar alguns tipos de avaliações, que são realizadas pela Anatel, justamente por apresentarem empecilhos operacionais e baixa confiabilidade nos resultados obtidos, assim como as dificuldades enfrentadas pela Anatel. Como exemplo, cita-se (peça 98, p. 38) a inviabilidade de se mensurar a taxa de completamento de chamada, ou o indicador SMP4 no regulamento da Anatel. O estudo ainda cita como funciona o controle da qualidade em países como a Austrália, em que a agência do país não publica os indicadores técnicos das operadoras por falta de comparabilidade entre eles. O relatório afirma que a exigência em um nível maior técnico prejudicaria as operadoras nos casos de indicadores que elas não extraiam antes, pois teriam que desenvolver uma equipe para coletar e para reportar os dados.

218. Diante dos dados apresentados, verifica-se que há necessidade de se propor melhorias no referido processo extração dos indicadores utilizados pela Anatel na qualidade do SMP, o que será realizado ao final da análise integral do presente item 5.2 do relatório.

5.2.3. Inadequação das metas estipuladas pela Anatel quando considerada a especificidade da região avaliada

219. As metas de qualidade devem ser estabelecidas considerando não apenas a visão técnica do funcionamento da rede, mas a visão do usuário, conforme previsão no art.1º, § 3º, da Resolução Anatel 575/2011. Dessa forma, buscou-se avaliar a adequação das metas estipuladas pela Anatel quanto à especificidade da região em que o serviço é prestado.

220. Constatou-se que há diversos questionamentos quanto à necessidade de se ajustar a meta proposta para cada indicador considerando características particulares e especificidades da localidade monitorada. Como exemplos, citam-se manifestações de operadoras questionando a granularidade com que as metas são consolidadas e sugerindo diferentes formas de coleta dos indicadores (peça 99, p. 15 e 24), afirmando que a segregação por município não representa efetivamente a qualidade do serviço (peça 99, p. 44), e outras se manifestando a favor de definição de metas regionalizadas (peça 100, p. 1 e 3).

221. O estudo do CPQD (peça 82, p. 309) afirmou, no primeiro semestre de 2014, que as metas estabelecidas com relação ao serviço de banda larga móvel no SMP estavam inadequadas e não refletiam o desempenho da rede de dados. Isso porque as metas se basearam em redes com tecnologia 3G, sendo que boa parcela das redes existentes à época eram em tecnologia 2G, o que impossibilitaria o cumprimento das metas em algumas localidades. O estudo aponta que, em países como Austrália e Canadá, a meta definida para o indicador é prevista por um modelo segmentado, considerando o tipo de localidade (urbana, rural e remota).

222. O problema também foi apontado em entrevistas, em que as operadoras afirmaram que há uma redução do incentivo ao atendimento em áreas rurais, nas quais o serviço móvel utilizando a tecnologia 2G atenderia a demanda existente, já que a meta estipulada pela Anatel e baseada em 3G não poderia ser cumprida.

223. Esse desincentivo foi também destacado no relatório do GAO (peça 98, p. 38), em que a agência reguladora americana afirma que a exigência de um nível específico de qualidade pode reduzir a competição e o serviço existente no mercado de telefonia móvel. O relatório cita que se a operadora só pudesse oferecer o serviço atendendo um padrão específico de qualidade haveria a tendência de a empresa optar por não atender a localidade, reduzindo assim o número de prestadoras disponíveis para os consumidores e aumentando os preços do serviço. Como exemplo, o relatório menciona exatamente o atendimento a áreas rurais e área de difícil atendimento, assim como já foi apontado pelas operadoras à Anatel.

224. A adequação de metas de qualidade com relação às especificidades da região monitorada já foi objeto de discussão no âmbito da agência (peça 101, p. 2, peça 57, p.8 e peça 79, p.6), que realizou algumas considerações e ajustes sobre o tema, mas não foi identificado um estudo pela Anatel que analisasse a viabilidade, os requisitos necessários e as possíveis melhorias, considerando a percepção do usuário, resultantes dessa metodologia de projeção de metas de qualidade.

225. Como possíveis causas para as fragilidades apontadas, citam-se: o extenso trabalho e a complexidade de se estipular metas regionalizadas, considerando a dimensão continental do Brasil e a percepção do usuário; e as dificuldades da agência em fiscalizar e acompanhar as metas estipuladas de forma segregada.

226. São efeitos da definição de uma meta única para todas as regiões a possível incompatibilidade da meta com a percepção dos usuários em uma localidade específica e a oneração, e até a penalização indevida de uma operadora ao atender áreas de reduzido interesse econômico, por ser exigido um padrão mínimo de qualidade inadequado a ao tipo de tecnologia (2G, 3G e 4G), reduzindo o incentivo da expansão da rede das operadoras e limitando o acesso dos consumidores ao serviço.

227. Assim, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, a avaliação quanto às possíveis melhorias advindas da implantação de metodologia que considere as metas de qualidade de telefonia móvel de maneira segmentada, considerando as especificidades das regiões monitoradas, com vistas a incentivar a expansão do fornecimento do serviço e a sua convergência com a percepção do usuário.

228. Espera-se da ação proposta que haja maior compatibilidade entre os indicadores do SMP e a realidade de cada região em que o serviço é prestado.

229. Analisando de forma ampla os achados citados anteriormente, constataram-se deficiências na elaboração e extração dos indicadores e parâmetros utilizados pela Anatel para acompanhar a qualidade da telefonia móvel.

230. Assim, considerando as deficiências apontadas no presente item 5.2 do relatório, propõe-se determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que inclua, no prazo de noventa dias, no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, avaliação quanto ao volume excessivo de indicadores, à viabilidade de se mensurar o indicador de forma fidedigna, à sobreposição de atividades de fiscalização e controle da qualidade do serviço de telefonia móvel, e à necessidade de fiscalização periódica dos processos de extração dos indicadores, incluindo aqueles extraídos pela Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), por a situação atual estar em desacordo com o art. 2, caput e inciso IX, da Lei 9.784/1999, com o art. 127, incisos VI e X, da Lei 9.472/1997, com os princípios da eficiência, celeridade, proporcionalidade, economicidade previstos no art. 36, parágrafo único, da Resolução Anatel 612/2013 e com seu art. 202, incisos I e II, e com o art. 6°, inciso III, da Lei 8.078/1990.

231. Ressalta-se que, na atuação da agência sobre o tema, é importante considerar um acompanhamento tempestivo da qualidade do serviço prestado pelas operadoras, isto é, de forma concomitante ou com intervalos que garantam a correção de problemas em um menor intervalo de tempo, evitando que transcorra um longo prazo até a adoção das ações necessárias para correção dos problemas, prejudicando os usuários, que conviverão com os problemas durante um longo período.

232. Espera-se que a proposta resulte em uma maior confiabilidade dos resultados divulgados pela Anatel sobre a qualidade da telefonia móvel, trazendo segurança ao consumidor quanto às informações de desempenho de cada operadora.

5.3. Fragilidade no processo de extração e medição dos indicadores de qualidade da internet móvel

233. A fiscalização da prestação dos serviços de telecomunicações e do cumprimento das obrigações definidas pela Anatel compete à própria agência, conforme inciso XI do art. 19 da LGT. O art. 26 do Regulamento de Qualidade do SMP de 2011 criou a figura de uma entidade privada, a ser contratada pelas operadoras, para aferir os indicadores de qualidade relacionados com tráfego de dados no SMP, a chamada Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ).

234. Foram constatadas diversas dificuldades operacionais por parte da EAQ em realizar as medições dos indicadores (peça 113, p. 1-2, 24, 45-47, 65-67; peça 114, p. 1, 17-19, 22, 34; peça 115, p. 1-2, 13-14, 27-28, 32; peça 118, p. 13, 72-78; peça 120, p. 29; peça 143, p. 12-43), como: empecilhos para localizar pontos físicos de teste; utilização de equipamentos de teste que apresentavam instabilidades na medição dos dados da rede; necessidade de mais amostras do que pontos de teste disponíveis na região; e distinção na produção do indicador devido a diferenças entre os períodos avaliados para alguns estados do país.

235. Também foram encontradas dificuldades em definir o plano amostral e verificar a veracidade das informações de cobertura fornecidas pelas operadoras (peça 116, p. 12-15), tendo em vista a alegação das operadoras de que havia distinção do plano amostral realizado para cada uma delas, prejudicando, assim, os resultados de algumas.

236. Como resultado, a EAQ obteve e divulgou, entre 2013 e 2015, índices sem garantia de validade estatística, como mencionado pela própria área técnica da Anatel (peça 113, p. 2; peça 114, p. 18), que não representam a realidade e que não são comparáveis nem entre as diferentes operadoras no mesmo mês nem entre meses diferentes na mesma operadora (peça 46, p. 5; peça 119, p. 9-13).

237. Em correspondência para a Anatel e para as operadoras em 7/7/2014 (peça 143), a própria EAQ admitiu que as dificuldades existentes 'comprometem significativamente a prestação de serviços da EAQ' (peça 143, p. 6) e que 'o sistema de aferição de qualidade dos indicadores SCM e SMP encontra-se constantemente comprometido, influenciando negativamente nos resultados dos indicadores da qualidade de conexão de cada Prestadora' (peça 143, p. 5).

238. Apesar de ter ciência disso e acompanhar as alterações posteriores feitas pela EAQ na tentativa de solucionar os desvios apontados pelas operadoras e obter medições mais fidedignas, a Anatel não fez nenhum comunicado público desse fato, nem desconsiderou os valores obtidos, inclusive dando continuidade à utilização desses dados em suas atividades regulatórias (peça 116, p. 21, 23; peça 118, p. 5).

239. As causas para essa discrepância encontram-se:

a) na frágil fiscalização realizada pela agência na EAQ, pois a Anatel não executou nenhuma atividade para verificar os métodos de extração dos dados e de cálculo dos indicadores pela EAQ desde seu início em 2011 (peça 103, p. 1);

b) na ausência de capacidade técnica e de infraestrutura suficiente da EAQ para realizar as tarefas necessárias para medir e calcular os indicadores, admitida pela própria EAQ (peça 143, p. 5-6), e evidenciada pelos inúmeros problemas enfrentados (peça 113, p. 1-2, 24, 45-47, 65-67; peça 114, p. 1, 17-19, 22, 34; peça 7.3, p. 1-2, 13-14, 27-28, 32; peça 117; peça 118, p. 72-78; peça 119, p. 9-13; peça 143, p. 12-43);

c) nas dificuldades de decisão e gestão encontradas no grupo técnico, formado por operadoras, Anatel e EAQ, instituído para definir os processos necessários de aferição dos indicadores, especificar as características do *software* de medição e acompanhar a implantação dos processos e a realização de testes de funcionamento na medição. Destaca-se que a primeira reunião desse grupo foi em 22/11/2011, porém os indicadores de dados da telefonia móvel começaram a ser medidos parcialmente em julho de 2013 e em todo o país somente em fevereiro de 2014 (peça 120, p. 6-8, 16, 28-30);

d) na escolha, pela Anatel, de implantar um modelo de fiscalização e cálculo de indicadores por intermédio da EAQ que repassa parte das competências legais da agência para agentes privados, sem que haja uma contrapartida efetiva na melhoria do nível de controle e na fidedignidade dos indicadores obtidos pela EAQ, em comparação com os demais indicadores apurados pela própria Anatel ou informados pelas operadoras, como já alertava a Procuradoria da agência ao analisar a minuta do regulamento de qualidade do SMP (peça 121, p. 8-9).

240. O efeito é a divulgação para o consumidor e utilização pela Anatel de indicadores sem validade estatística, implicando uma visão incorreta da realidade da prestação dos serviços móveis no país.

241. Diante das irregularidades encontradas na atuação da EAQ e diante da relevância do papel atribuído à entidade pela Anatel na fiscalização dos indicadoras de qualidade, propõe-se determinar à Anatel que adote, no prazo de 120 dias, ações de fiscalização periódica na atuação da Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), ou qualquer entidade que venha a substituí-la no processo de extração e cálculos dos indicadores de qualidade, buscando mitigar as fragilidades técnicas, operacionais e metodológicas existentes no atual processo de medição e divulgação da qualidade de dados no SMP, por a situação atual estar em desacordo com os arts. 19, inciso XI, e 127, inciso X, da Lei 9.472/1997.

242. Considerando as propostas de encaminhamento dos itens 5.1.2 e 5.2.2, não serão feitas outras propostas de deliberação para o presente achado.

243. Espera-se que a Anatel seja capaz de reduzir as fragilidades apontadas, ampliando a fidedignidade dos indicadores apurados para o uso de dados do SMP.

5.4. Deficiências do Indicador de Desempenho de Atendimento (IDA), desenvolvido pela Anatel

244. O Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) foi previsto pelo art. 46 da Resolução Anatel 575/2011 (RGQ-SMP) como um índice comparativo entre a qualidade do atendimento ofertado pelas operadoras. Embora o regulamento não preveja a metodologia de cálculo desse indicador, verifica-se que ela foi inserida na Consulta Pública (CP) 27/2010 da Anatel, referente à revisão do regulamento de qualidade (disponível em: http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1408&Tipo=1&Opcao=finalizadas_e acessado em novembro de 2016).

245. O indicador considera quantidade de reclamações da operadora junto à Anatel, o percentual de resolução delas em até cinco dias, a porcentagem de reclamações reabertas e a porcentagem de reclamações registradas e resolvidas nos três meses anteriores. Em entrevistas com a Anatel e com as operadoras, verificou-se que, embora o IDA não seja um indicador cujo desempenho possa resultar em sanções (peça 44), é um índice bastante acompanhado pelas empresas, já que é amplamente divulgado pela agência em seu sítio de internet, o que afeta a imagem das operadoras.

246. Em análise documental foi possível constatar diversas manifestações de atores do setor, como as operadoras, destacando a necessidade de ajustes e correções do IDA para garantir a sua fidedignidade. Algumas afirmam que o índice pode não representar a qualidade de atendimento (peça 104, p. 14), citando diversos exemplos como o fato de ser excessivamente sensível à ação de poucos consumidores, distorcendo o indicador, e o fato de que ele permite que a reabertura da reclamação possa ser efetuada sem qualquer critério pelo consumidor, mesmo que a reclamação seja improcedente ou sobre outro assunto. Outras citam, inclusive, casos de reclamações de clientes que se encaixam nas situações descritas (peça 99, p. 44).

247. Na CP 27/2010, foi identificada uma contribuição que faz uma análise detalhada do IDA, de modo a questionar a criação da meta, incluindo sua relação com o percentual de resolução dos problemas e a forma como foram criados os pesos para cada um dos parâmetros, apontando fragilidades na metodologia aplicada e ressaltando que as atribuições de peso devem ocorrer por meio de análises confirmatórias (peça 102).

248. A equipe de auditoria teve dificuldades em identificar a motivação dos critérios utilizados e compreender a própria elaboração do cálculo do indicador, como a distribuição dos pesos, por exemplo.

249. Assim, constataram-se fragilidades no processo de cálculo do IDA, visto que a metodologia do índice já foi questionada por alguns atores do setor e dado que ela não é regulamentada pela agência por meio de ato normativo, fragilizando ainda mais a robustez dos elementos que compõem o indicador. Embora o IDA tenha sido objeto de consulta pública em 2010, não foi realizada posteriormente análise ou estudo pela agência com o intuito de verificar a atualização e adequação do indicador.

250. O Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, referente ao segundo monitoramento realizado da auditoria de qualidade do serviço SMP de 2005, recomendou à agência que fosse aprimorado o *ranking* de qualidade, considerando também os dados obtidos junto aos *call centers* das empresas de telefonia e os dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Sindec).

251. Embora a Anatel tenha encaminhado ao TCU dados que demonstrem algumas melhorias na regulamentação atinente ao acompanhamento e controle da qualidade (peça 103), não foram apresentadas evidências de que a Anatel tenha passado a considerar no *ranking* os dados provenientes dos *call centers* das operadoras e aqueles do Sindec.

252. Constatou-se que essas informações não foram consideradas na elaboração do *ranking* disponibilizado pela agência, dado que nele são utilizados somente os indicadores técnicos das empresas e dado que também não foram feitos ajustes na metodologia de cálculo do IDA de forma a agregar esses dados no referido índice.

253. Como possível causa das fragilidades e questionamentos existentes no setor sobre a adequação do IDA cita-se a baixa priorização da Anatel em normatizar e atualizar a metodologia de cálculo do indicador, visto que não se trata de um índice que possa resultar em processos sancionatórios para as operadoras. Ressalta-se que as fragilidades no processo de desenvolvimento e cálculo do IDA resultam em um certo grau de incerteza quanto à confiabilidade dos resultados apontados pelo índice e que o indicador não expressa todas as variáveis a serem consideradas no atendimento dos consumidores, visto que não leva em consideração os dados de *call center* das empresas e os dados obtidos pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, conforme havia sido recomendado à Anatel no item 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU, recomendação essa que não foi atendida até a execução da auditoria.

254. Diante dos fatos descritos anteriormente, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no processo de revisão do modelo de gestão da qualidade do SMP, em andamento na agência, avaliação quanto à adequação e à atualização dos critérios utilizados na metodologia do Índice de Desempenho de Atendimento (IDA), com vistas a trazer mais confiabilidade aos resultados quanto ao desempenho das operadoras.

5.5. Fragilidades e inconsistências dos Planos de Melhoria da Qualidade (PMQ) exigidos pela Anatel

255. O art. 6º da LGT estabelece que os serviços de telecomunicações são organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la. De acordo com o art. 19 da LGT, cabe à Anatel 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, exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações.

256. Segundo o art. 38 da LGT, a atuação da agência deve ser condicionada pelos princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade e devido processo legal, entre outros. Por sua vez, o art. 127 da LGT determina que a disciplina da exploração dos serviços no regime privado tem por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas às telecomunicações, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores. O § 2º do art. 1º do regulamento de qualidade do SMP estabelece que a Anatel pode rever, a qualquer tempo, as metas de qualidade do serviço, desde que observado o disposto na regulamentação vigente.

257. Na análise dos Planos de Melhoria da Qualidade, foram constatadas fragilidades e inconsistências que conflitam com tais dispositivos da LGT e da regulamentação, e que serão analisados nos itens a seguir.

5.5.1. Inadequação dos critérios utilizados para definir as cautelares que motivaram o PMQ

258. O art. 1º do regulamento de qualidade do SMP afirma que o referido regulamento estabelece as metas de qualidade, critérios de avaliação, de obtenção de dados e acompanhamento da qualidade das Prestadoras do SMP.

259. Em 18/7/2012 a Anatel adotou medida cautelar de suspensão de vendas e ativação de chips de SMP para três das maiores operadoras, abrangendo todos os estados do país, e revogou a cautelar, em 3 de agosto de 2012 (peça 155), somente após o recebimento e a aprovação, pela agência, de planos de melhoria da qualidade (PMQ) elaborados pelas prestadoras e que firmavam compromisso de realizar diversas ações ao longo de dois anos para elevar os níveis de qualidade do SMP em todos os estados do país. Mesmo as outras empresas que não tiveram sua venda de chips suspensa foram obrigadas pela Anatel a apresentar um plano de melhoria de dois anos de duração (peça 140).

260. Ressalte-se que, em audiência pública na Câmara dos Deputados em 30/5/2012, tanto o Ministro das Comunicações quanto o Presidente da Anatel posicionaram-se veementemente contra a sugestão de parlamentares de que a agência suspendesse temporariamente a venda de novas linhas de telefonia móvel (peça 142, p. 69-71, 76-77, 96).

261. Entre as principais justificativas da Anatel para adotar essas medidas cautelares de 2012, constam (peça 141, p. 5-8, 20-22, 35-37, 50-51, 63-64, 74-75):

a) a média do índice de 'reclamações de completamento e reparo' por 100.000 acessos no sistema da Anatel sobre todas as quatro maiores operadoras (peça 141, p. 7);

b) aumento do percentual de descumprimento dos indicadores de rede do PGMQ-SMP por todas as operadoras no ciclo avaliativo de 2010 quando comparado aos percentuais de 2006 a 2009;

c) número elevado de reclamações de entidades externas como Ministérios Públicos (MP) Federal e Estaduais, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Procon, etc., no ano de 2012, sem que tenha sido explicitamente registrado o número de reclamações dos anos anteriores;

d) a ocorrência de diversas audiências públicas pelo Brasil organizadas pelo Poder Legislativo federal, estadual e municipal; e

e) Ações Civis Públicas do Ministério Público Federal em cinco estados, com decisões obtidas entre janeiro de 2011 e março de 2012, suspendendo a venda de novas linhas até que a operadora apresentasse um plano de ação para melhorar a qualidade do SMP no respectivo estado.

262. Não consta, nos informes elaborados pela Anatel, qualquer justificativa ou análise que fundamente a opção por adotar a medida cautelar em todos os estados da Federação, em vez de selecionar somente alguns. Quanto à decisão de suspender somente a operadora pior avaliada em cada estado, em vez de serem suspensas todas as que não atingiram o limite definido pela agência, por exemplo, a Anatel afirma que a 'intenção desta análise é descobrir a prestadora que mais contribui para a piora na qualidade da prestação do SMP' (peça 141, p. 26).

263. Para definir, em cada unidade da Federação (UF), quais empresas estariam sujeitas à medida cautelar, a agência selecionou a empresa com o maior número de reclamações de completamento e

reparo, registradas na Anatel entre janeiro de 2011 e junho de 2012, normalizando pelo número de acessos de cada prestadora em 2012 (peça 141, p. 12-14, 26-28, 41-43).

264. Destaca-se que este critério utilizado pela Anatel não estava previsto no regulamento, não era um indicador acompanhado, e não há registro que tenha sido usado em nenhuma outra vez pela Anatel para monitorar a qualidade do SMP, nem antes nem depois da adoção da medida cautelar. Também há controvérsias sobre a representatividade de tal parâmetro acerca do nível de qualidade do SMP do ponto de vista dos usuários.

265. Como resultado, em cada um dos estados brasileiros, foram suspensas as vendas de chips de uma única empresa de telefonia, afetando no total três das maiores operadoras do país. Registre-se que, com relação à única das maiores operadoras que não teve suspensão de vendas, o informe da Anatel relatava que no ciclo de 2010 já havia ocorrido um aumento considerável no percentual de descumprimentos dos indicadores de rede por esta operadora. Além disso, o percentual de descumprimento de todos os indicadores do regulamento vigente desta empresa era 16%, enquanto as demais exibiam um descumprimento de 11% em 2010 (peça 141, p. 55).

266. A agência também comentou que, somente no primeiro semestre de 2012, essa operadora tinha sido alvo de 34 questionamentos dos Ministérios Públicos em onze estados diferentes e no nível nacional, totalizando quase 31% das demandas dos MPs recebidas pela Anatel no período (peça 141, p. 50-51, 75). A título de comparação, nesse mesmo período, foram feitas 35 reclamações deste tipo com relação a uma das empresas suspensas e 26 reclamações para outra das operadoras afetadas (peça 141, p. 21, 36). Contudo, a agência não adotou a medida cautelar de suspensão de vendas para essa empresa, alegando que 'a prestadora, apesar de apresentar índices de qualidade insatisfatórios e elevado número de reclamações encaminhadas à Anatel, não aponta como maior reclamada em relação aos aspectos em nenhuma das Unidades da Federação' (peça 141, p. 58).

267. Registre-se que algumas operadoras ingressaram com ações judiciais contra esses despachos de suspensão de vendas, alegando que a Anatel teria cometido uma ilegalidade, mas não obtiveram sucesso.

268. Entre as possíveis causas para este achado, citam-se: as fragilidades existentes nos procedimentos de acompanhamento da qualidade do SMP pela Anatel e a pressão da sociedade, das entidades de defesa do consumidor, dos Ministérios Públicos, do Poder Judiciário e dos parlamentares de todo o país, que se manifestaram e atuaram energicamente para que as operadoras melhorassem a qualidade do SMP, seja por meio de ações judiciais, termos de cessão de condutas ou através de audiências públicas e comissões parlamentares de inquérito (peça 141, p. 6-7).

269. Cabe registrar que, entre as diversas deliberações prolatadas no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, referente à auditoria da atuação da Anatel na qualidade dos serviços de telecomunicações, constava a recomendação 9.2.3.1, para que a agência adotasse medidas alternativas aos processos de sanção, como as medidas cautelares previstas no art. 175 da LGT e no regimento interno da agência, devido ao seu possível efeito indutor imediato para elevar os padrões de qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações. No ano de 2012, conforme monitoramento realizado na época, tal recomendação ainda estava pendente de implementação integral pela agência.

270. Na presente auditoria, a agência alegou ao TCU que a adoção dessas medidas cautelares em 2012 também foi motivada por essa recomendação 9.2.3.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário (peça 141, p. 10-11, 23-25). Entretanto, tal deliberação não recomendou, em nenhum momento, o uso de medidas cautelares sem critérios ou o uso dos mecanismos sancionatórios da Anatel em desacordo com a regulamentação vigente, mas sim a adoção de cautelares como medidas de maior efetividade no incentivo do cumprimento dos requisitos de qualidade, dentro dos parâmetros legais.

271. No caso, a cautelar de suspensão de vendas deveria ter sido adotada de forma objetiva, com vistas a assegurar a qualidade da prestação do serviço e evitar que a entrada de novos usuários, antes de resolvido o problema, acabasse por agravar ainda mais a situação de degradação observada. Todavia, constatou-se que a medida cautelar da agência foi baseada em critérios que não eram utilizados rotineiramente pela Anatel nem estavam previstos na sua regulamentação.

272. Embora a possibilidade de adoção de medida cautelar esteja prevista no art. 6º do regulamento de sanções da agência, Resolução Anatel 589/2012, a própria agência admite que não há uma consolidação de princípios, requisitos e forma de expedição de medidas cautelares, para padronizar o uso na agência e resguardar a segurança jurídica e a eficácia da necessária atuação da Anatel (peça 174, p. 34).

273. Assim, propõe-se determinar à Anatel que, no prazo de 180 dias, regulamente os princípios, requisitos e forma de expedição de medidas cautelares, por a situação atual estar em desacordo com os princípios de isonomia, legalidade e proporcionalidade, previstos nos arts. 38 e 127, inciso VI, da Lei 9.472/1997.

274. Espera-se mitigar o risco de adoção de medidas cautelares baseadas em critérios inadequados.

5.5.2. Ausência de fiscalização pela Anatel de todas as ações previstas no plano

275. A fiscalização da prestação dos serviços de telecomunicações e do cumprimento das obrigações definidas pela Anatel compete à própria agência, conforme inciso XI do art. 19 da LGT. Além disso, os próprios despachos da agência que aprovaram os planos de melhorias, despachos 5.156, 5.158, 5.159, 5.671, 5.672 e 5.673/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, estabeleceram a obrigação de que a Anatel acompanhasse permanentemente o cumprimento e a eficácia das metas previstas nesses planos, podendo, inclusive, restaurar a medida cautelar para as empresas afetadas e decretar a suspensão das vendas para as operadoras que não foram atingidas pela primeira cautelar (peça 140).

276. Constatou-se que as ações de fiscalização da Anatel durante os dois anos de vigência do plano de melhorias (PMQ) não foram abrangentes o suficiente para verificar todos os critérios determinados no despacho original, especialmente com relação aos investimentos (peça 124, p. 31-33, 69-72, 106-108, 147-149, 179-181, 207-209). Ressalvadas as fragilidades apontadas nos itens do achado 5.2, houve uma atuação maior na fiscalização dos critérios relativos aos aspectos de rede, de atendimento e de interrupções, em detrimento do tema investimentos e a implantação da infraestrutura a ele associado.

277. Quanto às interrupções na prestação do serviço de telefonia móvel, tratam-se de obrigações positivadas desde 7/8/2007, conforme o art. 18, §§ 1º a 3º, e art. 28 do Regulamento Geral do SMP, Resolução Anatel 477/2007, abrangendo tanto a comunicação da ocorrência de interrupção do serviço à Anatel quanto o ressarcimento proporcional dos usuários afetados.

278. Porém, em 2013 ainda havia imprecisões conceituais e dúvidas quanto aos casos de aplicação dessas obrigações, além de descumprimentos reiterados por parte das operadoras devido aos problemas de acesso e preenchimento dos sistemas da Anatel e ao custo regulatório de alterar processos internos para atender aos prazos definidos pela agência (peça 123, p. 34-39). Registre-se que uma das empresas tinha a prática interna de, ao identificar qualquer interrupção de tráfego, sinal ou sistema, aguardar dez minutos antes de adotar qualquer providência ou registrar qualquer evento para ver se a situação 'volta à normalidade por si só' (peça 123, p. 39).

279. Com relação aos investimentos, até 2013 a Anatel recebia somente os valores financeiros das empresas consolidados nacionalmente, impedindo uma análise ou comparação efetiva. Um ano e três meses após a assinatura do despacho do PMQ, a agência decidiu alterar a forma de envio dessas informações, exigindo mais detalhes acerca dos tipos de equipamentos instalados, sua quantidade e distribuição por UF (peça 123, p. 39-40).

280. Após essa data, ocorreram poucas ações de fiscalização para verificar a veracidade dos dados técnicos e financeiros informados pelas operadoras e, mesmo nas poucas ações concluídas, identificaram-se diversas irregularidades e informações inverídicas, como as prestadoras que relataram a instalação de antenas inexistentes em até 9% dos casos; prestadoras que investiram valor inferior ao prometido; e a comprovação de que todas as três prestadoras que tiveram suas vendas suspensas em 2012 ativaram e venderam chips mesmo durante a vigência da medida cautelar (peça 124, p. 31-33, 69-72, 106-108, 147-149, 179-181, 207-209).

281. Uma possível causa do presente achado foi o fato de que alguns critérios de acompanhamento da cautelar não foram propostos pelos servidores da área técnica da agência. O informe elaborado para fundamentar a adoção da medida cautelar não propunha o acompanhamento dos investimentos ou da instalação de equipamentos como as antenas e as estações de telecomunicações previstas nos planos de melhorias das operadoras. Tal obrigação originou-se do próprio despacho da instância superior a esses servidores, a Superintendência de Serviços Privados (peça 140), que proferiu a medida cautelar e, possivelmente, provocou dúvidas e dificuldades para seu cumprimento pelos técnicos da Anatel (peça 122, p. 2-3; peça 140, p. 17-31).

282. Outra possível causa é o volume de informações recebidas e tratadas pela Anatel para a fiscalização da qualidade em todo o país frente às dificuldades de capacitação técnica e número de pessoal da agência (peça 123, p. 5-6, 23-25; peça 80, p. 4-5). Também cabe apontar como possível causa o entendimento demonstrado pela área técnica da Anatel quanto à impossibilidade de realizar fiscalizações dos investimentos financeiros das empresas (peça 123, p. 40-41), embora isso esteja explicitamente previsto do despacho da agência que estabeleceu os critérios de acompanhamento dos planos de melhorias e tenha sido acordado com as prestadoras (peça 140, p. 17-31). Destaca-se que o importante no acompanhamento do PMQ era a verificação se a infraestrutura que as empresas se comprometeram a instalar para atender a solução dos problemas que deram origem a medida cautelar foi implantada conforme definido no plano inicial, e não o acompanhamento do dispêndio do valor financeiro pela empresa por si só.

283. Citam-se como efeitos: o possível incentivo às operadoras para cumprirem parcialmente as obrigações assumidas no PMQ devido à baixa fiscalização da agência; e a ausência de transparência para a sociedade e para os demais órgãos e entidades interessados quanto ao grau de efetivo cumprimento dos compromissos do PMQ.

284. Considerando as demais propostas de encaminhamento da seção 5.5 do presente relatório, que trata da elaboração e acompanhamento dos planos de melhoria (PMQ) pela Anatel, não serão propostos encaminhamentos para a presente seção.

285. Espera-se que a conclusão da efetiva fiscalização de todas as obrigações do PMQ evidencie possíveis descumprimentos, fundamentando futuras sanções a serem aplicadas pela agência e incentivando a não reincidência nos descumprimentos de eventuais medidas cautelares do SMP, ou mesmo em eventuais Termos de Ajustamento de Conduta, previstos nos normativos da Anatel.

5.5.3. Baixa efetividade do plano de melhoria nos resultados das operadoras

286. Nas fiscalizações e nas análises realizadas pela área técnica da agência ao término do período de dois anos de acompanhamento dos planos de melhorias, a Anatel constatou que ainda persistiam problemas em número elevado de municípios por todo o país, além de ainda serem registrados descumprimentos significativos de diversos indicadores de qualidade definidos no regulamento e no despacho do PMQ, com o descumprimento integral da meta estabelecida em alguns casos. Com relação aos critérios estabelecidos pelo despacho de 2012 do PMQ, a avaliação da agência da situação em julho de 2014, data de término do plano de melhorias, foi a seguinte (peça 124, p. 34-35, 72-74, 109-110, 133-134, 149-151, 182-183, 209-210):

a) cumprimento dos indicadores de rede: nenhuma operadora cumpriu integralmente todas as metas para os indicadores de acesso e queda de voz e dados;

b) redução do congestionamento de rotas: todas as seis operadoras cumpriram;

c) redução do bloqueio e das quedas de chamadas: as operadoras reduziram parcialmente, mas não o suficiente para alcançar a meta estabelecida pela Anatel;

d) melhorias no setor de atendimento das operadoras: todas as operadoras cumpriram;

e) cumprimento dos indicadores de reclamações: somente uma operadora conseguiu cumprir integralmente;

f) redução na quantidade de reclamações registradas na Anatel relativas a completamento de chamadas e reparo: uma operadora descumpriu integralmente, mas as demais conseguiram reduzir o número de reclamações sobre este tema na agência;

g) redução das interrupções: somente três operadoras cumpriram integralmente;

h) implementação dos investimentos e instalação dos equipamentos compromissados pelas operadoras: apesar de as próprias operadoras terem apresentado e definido esses planos de investimento no início do PMQ, somente três operadoras cumpriram integralmente o que se comprometeram a realizar.

287. Na única grande operadora que não sofreu com suspensão das vendas de chips, a agência observou um aumento de reclamações tanto dos usuários quanto dos órgãos externos (peça 126, 8-9) e uma piora no nível de qualidade ao longo do plano (peça 124, p. 111-112):

'5.186. No caso da [operadora], a Agência sinalizou, em diversas oportunidades, o desvio de resultados em relação à melhoria esperada, apontando a necessidade de revisão de rumos. Em novembro de 2013, especificamente, a Agência determinou medidas visando dar a noção de urgência nas correções de conduta. Conforme identificado neste documento, a operadora não apresentou a melhoria esperada até o último mês do Plano de Melhorias.

5.187. Há de se ressaltar ainda que a operadora, após o período de avaliação do Plano de Melhorias, continuou a apresentar degradação nos resultados na consolidação nacional e por UF, tanto na rede 3G onde passou a descumprir a referência em vários estados, quanto na rede 2G, que continua a apresentar resultados críticos em nível de UF.'

288. Constata-se que, com exceção de uma operadora regional, após dois anos desde a suspensão de vendas e ativação de chips em 2012, as demais empresas não tinham conseguido cumprir mais de 50% dos aspectos de qualidade na prestação do serviço de telefonia móvel estabelecidos pela Anatel no despacho de 2012. Também se destaca que, até julho de 2014, nenhuma empresa tinha atingido as metas dos indicadores de acesso e queda de chamadas e uso de dados em todos os estados e municípios exigidos pela agência, ao contrário do que previam os planos de melhorias apresentados pelas operadoras e chancelados pela Anatel em 2012 (peça 124, p. 34-35, 72-74, 109-110, 133-134, 149-151, 182-183, 209-210).

289. Como possível causa está a inadequação da forma com que a Anatel acompanha e incentiva a qualidade do SMP, evidenciada nos achados 5.1 a 5.4 do presente relatório. Nos seus próprios informes, a Anatel admite que os 'problemas relativos à qualidade são históricos' e que mesmo as medidas adotadas pela agência 'não resultaram em melhorias significativas da percepção da qualidade pelos órgãos de controle, prefeituras e sociedade em geral' (peça 126, p. 9).

290. Destaca-se que a adoção de medidas cautelares e a assunção de compromissos por parte das operadoras, como o PMQ e a proposta de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), podem ser instrumentos adequados e eficazes para melhorar a qualidade da telefonia móvel, desde que sejam acompanhados e fiscalizados corretamente e tempestivamente pela Anatel, não sofram sucessivas alterações de metodologias de aferição das metas durante sua vigência, como de fato ocorreu com o PMQ, e resultem em sanções efetivas e tempestivas para as empresas que descumprirem as cautelares e/ou os compromissos firmados.

291. Esse tipo de atuação, com maior negociação da agência com os entes regulados, demanda ainda maior atenção da Anatel e maior esforço de fiscalização e acompanhamento para garantir sua efetividade. Caso contrário, corre-se o risco de as empresas comprometerem-se a cumprir metas, mas não executarem tais valores integralmente na prática, à revelia da Anatel, que não será capaz de identificar e sancionar tempestivamente as operadoras. Ao optar por tal instrumento, a agência deve estabelecer as condições necessárias para ter razoável segurança de que será capaz de acompanhar e fiscalizar de forma adequada esses acordos tempestivamente, bem como que tomará de forma tempestiva e efetiva as ações sancionatórias previstas no instrumento.

292. Outra possível causa é a concentração de esforços por parte das operadoras em atender tão somente às metas dos indicadores da agência, sem se preocuparem com a melhoria real da qualidade percebida pelos usuários, como identificado pela própria Anatel, ao afirmar que cabe às operadoras 'fazer a avaliação da qualidade de forma mais ampla que a simples análise do cumprimento dos indicadores' e 'analisar mais as causas raiz e soluções definitivas para os problemas' (peça 127, p. 4).

293. Um efeito desta situação é que, em alguns casos, mesmo com as empresas aumentando o grau de cumprimento das metas de qualidade definidas pela Anatel, a sociedade não consegue perceber nenhuma melhoria na qualidade do serviço móvel, conforme já apontado pela agência (peça 127, p. 4).

294. Considerando as propostas de encaminhamento dos itens 5.1.2 e 5.2.2, não serão feitas outras propostas de deliberação para o presente achado.

295. Considerando as fragilidades apontadas anteriormente nos processos do PMQ e considerando que está em andamento na agência os processos de assinatura de TAC das operadoras com relação ao SMP, conforme abordado na seção visão geral do presente relatório, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, caso haja assinatura de termos de ajustamento de conduta ou de compromissos de atendimento a medidas cautelares, avalie a conveniência e oportunidade de planejar-se para que os esforços de controle e fiscalização necessários para o acompanhamento e a eventual sanção tempestivos das obrigações previstas nesses instrumentos possam ser realizados e concluídos, com vistas a garantir a eficácia da utilização desses instrumentos pelo órgão regulador na busca da melhoria da qualidade para os usuários dos serviços de telecomunicações.

5.5.4. Imposição de novos critérios de acompanhamento da qualidade em 2015 incompatíveis com o PMQ e com o Regulamento de Qualidade do SMP

296. Em 9/4/2015, por intermédio de novos despachos, a agência declarou o cumprimento parcial dos despachos de 2012 do PMQ para todas as operadoras, sem formalizar ou dar transparência nesses documentos sobre quais aspectos foram descumpridos nem quantificar o grau de descumprimento de cada operadora (peça 125). Embora nos despachos de 2015 a Anatel tenha determinado a instauração, para cada operadora, de processos sancionatórios, conhecidos como processos administrativos de descumprimento de obrigação (Pados), a agência não empregou a sanção que já estava prevista tanto nos despachos cautelares quanto nos que aprovaram os planos de melhoria em 2012, qual seja, a possibilidade de decretar a suspensão da venda e ativação de chips de SMP caso os objetivos de qualidade estabelecidos pela Anatel e as metas prometidas pelas operadoras não fossem atingidos (peça 140):

- Despachos 4.783, 4.787 e 4.789/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel:

‘VI) ESTABELECER que a Anatel poderá restaurar a suspensão determinada no item I caso as melhorias previstas no Plano não se efetivem ou não se mostrem suficientes para atingir os objetivos estabelecidos no item III, sem prejuízo de outras medidas cabíveis;’

- Despachos 4.786, 4.807 e 4.808/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel:

‘III) ESTABELECER que na hipótese de não apresentação ou não aprovação do Plano tratado no item I, ou caso as ações não se efetivem ou não se mostrem suficientes para atingir os objetivos estabelecidos no Plano, a Anatel adotará medidas coercitivas, podendo, inclusive, tomar decisão de suspensão de comercialização e de ativação de Acessos do Serviço Móvel Pessoal.’

- Despachos 5.156, 5.158 e 5.159/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel:

‘VII) ESTABELECER que a Anatel poderá restaurar a suspensão determinada no item I do Despacho nº 4.783/2012-PVCPA/PVCP/SPV, caso as metas previstas no Plano não sejam cumpridas ou não se mostrem parcial ou totalmente eficazes, nos termos do item III do presente Despacho;’

- Despachos 5.671, 5.672 e 5.673/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel:

‘VI) ESTABELECER que a Anatel poderá suspender a comercialização e a ativação de Acessos do Serviço Móvel Pessoal – SMP, caso as metas previstas no Plano não sejam cumpridas ou não se mostrem parcial ou totalmente eficazes, nos termos do item II do presente Despacho;’

297. Assim, observa-se que, apesar de a área técnica da Anatel ter identificado diversos descumprimentos das metas e dos objetivos de qualidade exigidos pela agência e prometidos pelas operadoras, conforme detalhado no achado 5.5.3, nenhuma instância da Anatel manifestou-se sobre

a possibilidade de reestabelecer a sanção de suspensão de vendas e ativação de chips conforme estava previsto nos despachos originais do PMQ em 2012.

298. Esses despachos de 2015 também estabeleceram novas metas de qualidade para as operadoras que não constam da regulamentação vigente nem foram obrigações impostas pelo PMQ, como, por exemplo, obter resultados superiores a 85% para os indicadores de acesso à rede de voz e de dados, na média simples trimestral, em cada município em que atue (peça 125).

299. Além disso, neste mesmo despacho a Anatel impôs meta de, no máximo, 5% de taxas de quedas de chamadas em cada município, ampliando o nível de exigência de qualidade ao exigir a mesma meta do regulamento vigente, porém em granularidade menor, qual seja, de grupo de cidades para municipal (peça 125).

300. Uma possível causa desta situação é o fato de que houve inúmeras alterações, tanto na metodologia de cálculo dos indicadores quanto nos critérios e formas de acompanhamento da qualidade, ao longo dos dois anos de vigência do PMQ original, resultando em uma permanente instabilidade dos critérios e metas de qualidade exigidos pela agência. Outra causa é a definição de indicadores e critérios sem o devido processo administrativo de consulta pública e sem nenhum estudo de impacto regulatório.

301. Um efeito desta atuação da Anatel é a definição de metas e indicadores que não sejam adequados ou relevantes para acompanhar a qualidade sem que haja necessariamente melhora na fiscalização, no controle e na transparência da prestação do SMP, nem que haja melhoria no nível de qualidade do serviço oferecido ao usuário.

302. Cabe ressaltar que o PMQ se configurou como uma imposição de compromissos às operadoras para cessação de condutas em desconformidade com as obrigações da regulamentação vigente do serviço da telefonia móvel, sendo que esses compromissos deveriam ser cumpridos no prazo máximo de dois anos. Todavia, ao término desse período, apesar de ter identificado que não houve um cumprimento superior a 50% dos aspectos exigidos pela agência e pactuados com as empresas, a Anatel encerrou os respectivos processos administrativos sem que houvesse a devida aplicação das sanções previstas nos despachos originais de 2012, que previam inclusive uma nova suspensão da venda e ativação de chips, e optando pela aplicação de Pados pelo descumprimentos das obrigações do PMQ e um novo processo de acompanhamento (PAC), que não traz previsão de instrumentos sancionatórios por descumprimento. Esses fatos apontam para uma baixa efetividade da medida cautelar adotada, pois a qualidade da prestação dos serviços não melhorou ao longo do período do PMQ e as sanções previstas no acordo firmado com as operadoras não foram executadas pela Agência.

303. Assim, propõe-se que, nos termos do art. 43 da Resolução TCU 259/2014, seja autorizada a autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade no âmbito da Anatel pela não adoção das medidas previstas no inciso VI dos Despachos 4.783, 4.787, 4.789, 5.671, 5.672 e 5.673/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, no inciso III dos Despachos 4.786, 4.807 e 4.808/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel e no inciso VII dos 5.156, 5.158 e 5.159/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, em descumprimento ao disposto no art. 19, inciso XI, da Lei 9.472/1997, no art. 10, inciso III, da Resolução Anatel 477/2007, e nos incisos dos referidos despachos .

304. Considerando as propostas de encaminhamento dos itens 5.1.2 e 5.2.2, não serão feitas outras propostas de deliberação para o presente achado.

5.6. Ausência de estudo atualizado pela Anatel para embasar o parâmetro mínimo de cobertura definido pela agência

305. O art. 40 da LGT ressalta que os atos da agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem, assim como previsto no art. 2°, *caput*, da Lei 9.874/1999. Ressalta-se que o art. 6°, inciso II, do Anexo I da Resolução 477/2007 prevê o respeito aos direitos dos consumidores, em concordância com o art. 3º e com o art. 127, inciso III, da LGT. O art. 127, incisos VII e VIII, da referida lei ainda prevê o uso eficiente do espectro de radiofrequências e o cumprimento da função social do serviço de interesse coletivo.

306. A Anatel definiu, em alguns editais de licitação de radiofrequência, um parâmetro mínimo a ser atendido pelas operadoras de cobertura da área urbana para prestação do serviço SMP nas localidades que estavam inseridas na lista de compromissos de atendimento. Um exemplo é que, em diversos editais, a Anatel definiu que uma localidade será atendida quando a área de cobertura cobrir no mínimo 80% de sua área urbana. Ressalta-se que para as localidades não inseridas nos compromissos de cobertura, não há nenhum requisito mínimo de cobertura a ser atendido por parte das operadoras.

307. Conforme citado no item 3.1.3.2 do relatório, a agência não incluiu em seus procedimentos de acompanhamento de qualidade da telefonia móvel a questão da cobertura de sinal ofertada pelas empresas prestadoras do serviço, o que foi constado em entrevistas e no RGQ-SMP, que trata do tema apenas no seu art. 11, referindo-se à publicidade dos mapas de cobertura e não dos critérios que a regulamentam.

308. Entretanto, verificou-se que, na visão do consumidor, a disponibilidade do sinal e a cobertura fornecida para o SMP pelas operadoras estão relacionadas com a qualidade do serviço prestado, conforme evidências identificadas em entrevistas com representantes da sociedade e em contribuições feita às consultas públicas (CP) da Anatel, como na CP 27/2010, referente à proposta de revisão da regulamentação sobre a gestão da qualidade do Serviço Móvel Pessoal e nos relatos constantes dos relatórios das diversas CPIs de telefonia de assembleias estaduais.

309. Embora a agência separe a cobertura do sinal e a qualidade do SMP, há indícios de que, em alguns casos, a área técnica unifica ambas as análises, como verificado em resposta dada pela área de fiscalização da agência, no Informe Anatel 32/2015-SEI-FIGF-SFI (peça 68), sobre *drive test*, ou seja, o procedimento de fiscalização *in loco*, realizado para verificar se há a cobertura de sinal, sua disponibilidade e a qualidade dos parâmetros medidos. Outro indício é que, na agência, foi considerada a criação de um indicador de taxa de reclamação de cobertura (peça 57, p. 14), mas que foi descartada pela área técnica e pelo Conselho Diretor por entenderem que seria um indicador de difícil percepção para o usuário.

310. Em 2014, na reunião realizada pelo grupo GSMA, que representa os interesses de várias operadoras de telefonia móvel do mundo, foi enfatizado que a cobertura e a disponibilidade do sinal são elementos que compõem os aspectos técnicos relacionados à qualidade do serviço e que afetam diretamente a satisfação do usuário (peça 54, p. 3).

311. Assim, como aponta a Anatel no Informe Anatel 41/2015-PRRE-SPR (peça 51), verificou-se que os regulamentos sobre a qualidade do SMP e o regulamento sobre as condições gerais do serviço móvel não definem requisitos mínimos de cobertura de sinal, de modo que a agência decidiu regulamentar a cobertura por meio de editais de licitação para autorização do uso de radiofrequência, que definiram que uma localidade estaria atendida quando a área de cobertura cobrisse no mínimo um percentual de sua área urbana.

312. O critério de cobertura foi objeto de questionamento pelo TCU em 2015, por meio do item 9.2.3 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, que determinou à agência que apresentasse estudos que demonstrassem como ele foi definido, indicando as razões técnicas e econômicas para escolha do percentual, as consequências dessa escolha para a qualidade do serviço e se foi considerado o estabelecimento de percentuais diferenciados em função da população do município.

313. Em resposta, a Anatel encaminhou ao TCU o Informe Anatel 41/2015-PRRE-SPR (peça 51) explicando o histórico da criação do parâmetro. Segundo a agência, o percentual de 80% vem sendo aplicado desde o Edital de Licitação 001/2000/SPV, referente à autorização de uso de radiofrequências, lançado pela Anatel em 2000. A entidade alega que a aprovação do referido edital seguiu o devido rito administrativo, sendo objeto da CP 258/2000, em que a cláusula referente ao critério de cobertura recebeu duas contribuições e foi objeto de análise pela área técnica responsável, pelo conselheiro relator da matéria e pela Procuradoria Federal Especializada da Anatel, sendo que o edital foi aprovado pelo Conselho Diretor da agência.

314. A Anatel enfatiza que a cláusula também estava prevista nas Diretrizes para Implementação do SMP, aprovadas pela Resolução Anatel 235/2000 que também foi submetida à consulta

pública 214/2000 (peça 55), referente à proposta de diretrizes para implementação do serviço móvel pessoal. Ressalta-se que nessa CP houve manifestação, em uma das contribuições, solicitando que a Anatel esclarecesse se o critério definido se referia à área geográfica ou à população da localidade. Em resposta, a Anatel afirmou que não havia necessidade de esclarecer a cláusula, já que os editais futuros iriam esclarecer melhor os parâmetros a serem considerados, algo que se constatou que não ocorreu posteriormente, já que os editais somente repetiram a cláusula em seus termos.

315. Verifica-se que a Anatel defende a ideia de que o processo que definiu o critério garantiu a discussão e contribuição do setor e afirma que não seria possível exigir 100% de cobertura devido às limitações técnicas do serviço.

316. Ocorre que, mesmo diante do histórico relatado pela Anatel em resposta à determinação do item 9.2.3 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, não foram apresentados elementos que comprovassem a realização de estudos, com motivações técnicas e econômicas, sobre o percentual e sua adequação para atender à demanda existente à época, respeitando as limitações operacionais e econômicas das operadoras. Verifica-se que o critério pode não considerar a expectativa do usuário, dado que foi estabelecido um percentual único, sem fundamento em estudos que considerassem a demanda e critérios como: densidade populacional, área de maior relevância para o município, pontos estratégicos para a região, entre outros. Ressalta-se que foram constatadas evidências de que há demanda por esse tipo de estudo e essas considerações, como em entrevistas com atores do setor e na contribuição 49 da CP 258/2000 (peça 56), por exemplo.

317. Ainda que a agência defenda a ideia de que o rito processual foi completo e robusto o suficiente para definir o critério, destaca-se que a consulta pública citada trata de tema de edital de licitação cujo público alvo é restrito e com o objetivo de definir os requisitos do certame licitatório, não sendo possível considerar que o processo englobou as reais demandas dos consumidores sobre a cobertura ofertada.

318. A Anatel afirma que 'independentemente do percentual mínimo de cobertura exigido, os direitos dos usuários são resguardados garantindo-se que estes conheçam tais áreas de cobertura previamente à contratação do serviço' e que, para isso, há obrigação específica que exige a disponibilização dos mapas de cobertura na página de internet das operadoras. Tal argumentação não deve prosperar, devido às deficiências apontadas no item 3.1.3 do presente relatório com relação à falta de transparência e acessibilidade dos referidos mapas.

319. Além de se constatar que a Anatel não realizou estudos para definir o critério de cobertura, verifica-se que o rito processual original apresentado pela agência como justificativa para a decisão do requisito ocorreu em meados do ano 2000; ou seja, a Anatel utiliza o mesmo critério há quinze anos, definido em edital de licitação e não em regulamento de serviço, sem que haja uma revisão e análise se o critério definido no passado ainda atende à demanda existente atualmente tanto com relação ao próprio mercado quanto à expectativa criada pelos consumidores.

320. Ressalta-se que a justificativa apresentada pela agência trata somente do critério de cobertura de 80% da área urbana da localidade atendida, critério esse que foi definido pela maioria dos editais de licitação realizados e que também foi descrito no sítio da agência (acessado em 12/4/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/telefonia-celular/direitos/cobertura-e-zona-de-sombra), sendo que foi possível constatar que, em casos e prazos específicos, esse critério foi relativizado, como ocorreu, por exemplo, no Edital de Licitação Anatel 004/2012/PVCP/SPV-ANATEL, em que o critério foi alterado para 50% em uma situação específica definida pelo edital. Além dessa variação de requisito, cita-se o Edital de Licitação Anatel 2/2014-SOR/SPR/CD-ANATEL, referente à faixa de frequência de 700 MHz, em que a agência nem sequer estabeleceu compromissos de abrangência a serem cumpridos pelas operadoras, anulando assim a necessidade de se estabelecer o critério mínimo de cobertura a ser respeitado. Ambos os editais citados estão no sítio da Anatel, acessado em 12/4/2016 e disponíveis em http://sistemas.anatel.gov.br/SAE/Edital/Download/Tela.asp?SISQSmodulo=6376.

321. Podem-se relatar como possíveis causas do problema apontado: a ausência de acompanhamento pela agência da questão da cobertura de sinal, já que se trata de um tema que, na

visão da agência, não está diretamente relacionado com a qualidade do serviço SMP em si; a falta de priorização em definir critérios mais específicos e elaborados de cobertura pelo fato de se tratar de um serviço prestado em regime privado; e uma interpretação equivocada pela Anatel de que o parâmetro estabelecido para cobertura está de acordo com a expectativa do consumidor, devido à ausência ou ao reduzido volume de contribuições em consultas públicas presentes no rito processual realizado nos editais que estabeleceram o critério de 80%.

322. A agência não avaliou a compatibilidade entre as expectativas dos usuários e as metas de cobertura, preservando as limitações técnicas e econômicas existentes, o que pode gerar insatisfação dos usuários, como foi evidenciado em assembleias legislativas e audiências no Congresso Nacional. Há também uma falta de transparência da atuação da Anatel quanto às motivações e conclusões utilizadas para estabelecer o referido parâmetro e há a ausência de reavaliação do critério adotado há quinze anos.

323. Destaca-se que, embora a proposta de fiscalização aprovada por despacho do Ministro-Relator Bruno Dantas, que autorizou a realização desta auditoria, não relacionasse o monitoramento do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, observou-se, ao longo do trabalho, conforme citado anteriormente, que o item 9.2.3 do referido acórdão contém determinação conexa com o objeto de análise do presente achado e, portanto, foi monitorada no presente relatório:

Acórdão 596/2015-TCU-Plenário

'9.2. determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal:

(...)

9.2.3. em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste Acórdão, estudos que demonstrem como foi definido o percentual de 80% como critério de cobertura da área urbana para um município, indicando, entre outros fatores, as razões técnicas e econômicas para escolha desse percentual, as consequências dessa escolha para a qualidade do serviço prestado e se foi considerada o estabelecimento de percentuais diferenciados em função da população do município;'

324. Verifica-se que, em resposta à determinação, a Anatel encaminhou ao TCU o Informe Anatel 41/2015-PRRE-SPR (peça 51), explicando o histórico da criação do parâmetro. Diante desses dados, é possível considerar como cumprida a exigência do item 9.2.3 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, uma vez que a Anatel apresentou as informações referentes à criação do critério de cobertura.

325. Entretanto, verifica-se que os dados e argumentos da agência não permitem afirmar, por meio de análises e evidências técnicas, que o critério de cobertura utilizado pela Anatel esteja adequado às necessidades atuais do setor e que ele foi calculado com base em premissas e condições com as devidas motivações e estudos necessários. Considerando os efeitos causados pelas fragilidades apontadas no presente achado e a necessidade de reavaliação do critério de cobertura a ser considerado pela agência, propõe-se:

a) considerar como cumprida a determinação do item 9.2.3 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário;

b) determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que elabore, no prazo de noventa dias, estudo para avaliar a adequação e atualidade do parâmetro mínimo de cobertura do serviço telefonia móvel definido pela agência e exigido das operadoras, levando em consideração variáveis que podem impactar na satisfação dos usuários, como densidade populacional da área atendida, regiões de maior relevância para o município, e possíveis pontos estratégicos para a localidade, dando a devida publicidade e transparência à análise realizada e suas conclusões, por a situação atual estar em desacordo com o art. 19, *caput*, art. 38, art. 40 e art. 127, *caput* e incisos III, VII e VIII, todos da Lei 9.472/1997, com o art. 2°, *caput*, da Lei 9.874/1999 e com o art. 6º, inciso III, da Lei 8.078/1990.

326. Com relação à ação proposta, espera-se uma maior confiabilidade no critério adotado pela Anatel com relação à cobertura mínima de sinal exigida das operadoras de telefonia móvel, resultando em possíveis melhorias na qualidade do serviço, dado que se estará direcionando a

cobertura ao atendimento de localidades de forma mais compatível com as demandas dos consumidores. Além disso, visa-se esclarecer ao consumidor os critérios que regem a prestação do serviço móvel, de maneira a reduzir possíveis confusões no setor e possíveis expectativas criadas pelo usuário sobre a qualidade do serviço prestado, e dar transparência da atuação da Anatel com relação ao SMP e suas limitações.

5.7. Alteração pela Anatel da interpretação e aplicabilidade dos dispositivos do RGC por intermédio de instrumento inadequado e de baixa publicidade

327. Constatou-se a existência de um 'manual técnico operacional dos procedimentos de implantação do regulamento geral de direitos do consumidor de serviços de telecomunicações' (peça 108), com a finalidade de disciplinar como as regras previstas na resolução do RGC seriam implementadas pelas prestadoras, conforme previsto pelo art. 114 do regulamento. Esse manual foi elaborado, e é atualizado periodicamente, por um grupo criado pelo art. 108 do RGC. Entretanto, o conteúdo registrado nesse manual exorbitou as competências atribuídas pelo regulamento ao grupo, em desacordo com os incisos I a III do art. 112 do RGC, pois em alguns casos altera o prescrito no texto do regulamento.

328. No manual, por exemplo, foi analisado o inciso XVIII do art. 3° do RGC que prevê:

'Art. 3º O Consumidor dos serviços abrangidos por este Regulamento tem direito, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e nos regulamentos específicos de cada serviço:

(...)

XVIII - ao não recebimento de mensagem de cunho publicitário em sua estação móvel, salvo consentimento prévio, livre e expresso;'

329. Verifica-se que o referido trecho do regulamento previa de forma abrangente que o acesso móvel do usuário não deve receber, em qualquer situação, mensagens de cunho de publicitário sem o seu consentimento. Ocorre que, no referido manual, foi estabelecida uma exceção a essa proibição, excluindo do impedimento a hipótese em que terceiro contrata uma quantidade de mensagens de publicidade para envio a uma lista de propriedade do terceiro.

330. Assim, contatou-se que foi estabelecida uma interpretação mais restritiva do previsto no inciso XVIII do art. 3º do RGC, acerca da proibição de recebimento de mensagens de cunho publicitário, que beneficia as operadoras em detrimento do direito do consumidor (peça 108, p. 5).

331. Outro exemplo é a interpretação dada ao inciso VIII do art. 222 do RGC, que obriga a disponibilização de ferramenta de acompanhamento de fruição do serviço contratado. O grupo do RGC restringiu os direitos do usuário ao definir que não seria necessário demonstrar o consumo em comparação com a franquia, nem informar se os minutos consumidos estão contidos na franquia, além de estabelecer um prazo de defasagem das informações de até cinco dias após o consumo (peça 108, p. 12-13).

332. Uma possível causa dessa situação é o fato de o grupo técnico que elaborou o manual e interpretou diversos artigos do RGC ser composto somente por representantes das operadoras e por servidores da Anatel, sem participação da sociedade nem abertura a contribuições externas de outras entidades (peça 108, p. 2). Registre-se que o referido manual não é submetido à aprovação do Conselho Diretor da agência, nem a qualquer instância interna da Anatel que não seja o próprio grupo técnico responsável pela elaboração e atualização do manual.

333. O efeito é a pouca transparência para a sociedade acerca das regras vigentes para as operadoras com respeito aos itens do RGC, pois, ao contrário do normalmente esperado, a interpretação válida para os artigos da resolução do RGC encontra-se em um manual pouco difundido e que não passou pelo mesmo processo administrativo e legal previsto para aprovação de regulamentação da Anatel. Além disso, as definições contidas no manual estão sujeitas a alterações mais frequentes, já que uma conduta permitida por uma versão do manual pode ser alterada posteriormente sem a devida discussão e tempo de análise usuais das resoluções da Anatel.

334. Entende-se que, se a agência julgar necessário alterar qualquer item do regulamento, deve seguir o procedimento administrativo previsto para incorporação das mudanças no texto do RGC.

Ressalte-se que existem outros dispositivos em regulamentos da Anatel prevendo a constituição de grupos de implantação dos respectivos normativos, sem a participação obrigatória de representantes da sociedade, como, por exemplo: o art. 47 do Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do SMP (RGQ-SMP), Resolução Anatel 575/2011; o art. 10 do Regulamento sobre Gestão de Risco das Redes de Telecomunicações e Uso de Serviços de Telecomunicações em Desastres, Situações de Emergência e Estado de Calamidade Pública, Resolução Anatel 656/2015; o art. 27 do Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de Interesse Coletivo (RGA), Resolução Anatel 667/2016.

335. Assim, propõe-se dar ciência à Anatel sobre o dever legal de obedecer ao procedimento administrativo previsto para realizar eventuais alterações no texto dos seus regulamentos, pois a situação atual, na qual o Conselho Diretor ou um grupo composto por servidores da agência e representantes das prestadoras de telecomunicações alteram o significado e/ou a abrangência do texto vigente dos regulamentos, afronta ao disposto nos arts. 41 e 42 da Lei 9.472/1997, e no caput e parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes.

336. Propõe-se determinar que a Anatel adote, no prazo de sessenta dias, providências com vistas a excluir do manual técnico do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) toda e qualquer interpretação que resultou em alteração do significado e/ou abrangência do texto vigente do regulamento, em especial aquelas definidas pelo manual para o inciso XVIII do art. 3° e inciso VIII do art. 22 do RGC, por estar a situação atual em desacordo com os incisos I, II e III do art. 112 da Resolução Anatel 632/2014.

337. Registre-se que, conforme indicado pelas propostas de encaminhamento deste item, caso a Anatel entenda ser mais adequado o significado ou a interpretação estabelecida pelo grupo de implantação do RGC, em comparação com o que está disposto no texto do regulamento vigente, a agência deve alterar o respectivo dispositivo do RGC seguindo o procedimento previsto nos normativos vigentes, incluindo fases de publicação das modificações pretendidas, de consulta pública com a sociedade, e de deliberação final pelo Conselho Diretor da Anatel. Espera-se eliminar as interpretações restritivas que modificaram o previsto no RGC e diminuíram os direitos dos consumidores, sem o devido processo administrativo preconizado pelo RI da Anatel nem a necessária transparência para a sociedade.

6. Foram implementadas as deliberações não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013?

338. Com base nas informações obtidas e analisadas no âmbito da presente auditoria, avaliou-se o grau de cumprimento das deliberações dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU, ainda pendentes de atendimento pela Anatel. Nos próximos parágrafos serão transcritas as respectivas deliberações, seguidas da análise sobre a situação atual.

339. Com relação ao planejamento da agência e sua relação com a qualidade da telefonia móvel, faltavam atender os seguintes itens:

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

‘9.2. Recomendar à Anatel que:

9.2.1. Quanto aos processos de regulamentação:

(...)

9.2.1.2. Estabeleça e divulgue periodicamente as diretrizes para elaboração e revisão da regulamentação, priorizando as exigências mais relevantes e recorrentes dos usuários;

(...)

9.2.1.4. Implemente medidas que garantam a tempestividade do processo de regulamentação, a partir do estabelecimento de prazos máximos para cada etapa desse processo;’

- Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário:

‘9.4. Recomendar à Anatel que:

(...)

9.4.2. Aprimore os procedimentos de regulamentação, considerando as recomendações dos subitens 9.2.1.1 a 9.2.1.4 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, observando em especial a tempestividade, a análise dos aspectos mais importantes para os usuários e o desenvolvimento de sistemática para análise das contribuições à regulamentação;’

- Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário:

‘9.9. Recomendar à Anatel que:

9.9.1. Proceda à revisão do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), conforme estabelecida no item I do Anexo da Resolução-Anatel 506/2008;’

340. Dessa forma, verifica-se que as deliberações do Tribunal visavam que a Anatel adotasse medidas que otimizassem o processo de regulamentação executado pela agência, realizando um planejamento adequado sobre suas ações de forma a garantir a tempestividade da regulamentação e a existência de diretrizes que direcionassem as atividades que compõe esse processo.

341. Sobre esse tema, verificou-se que a partir da publicação da Portaria Anatel 710/2013, a Anatel adotou as Agendas Regulatórias, que são elaboradas anualmente com participação de todas as áreas internas e com consulta pública aberta à sociedade, onde são registradas as ações planejadas para o período de doze meses, incluindo as propostas de elaboração e revisão dos regulamentos da agência.

342. A referida portaria aprovou as ações regulatórias de 2013 e 2014, sendo que a maiorias das ações listadas se referiam ao planejamento de atividades de normatização dos principais temas a serem tratados pela agência (acesso em 14/4/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=302754&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=302754.pdf).

343. Em 3/12/2015, o Conselho Diretor da agência, em sua 790ª reunião, aprovou a agenda regulatória de 2015 a 2016 (acessado em 14/4/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/841-anatel-aprova-agenda-regulatoria-2015-2016), em que também foi previsto o planejamento de ações voltadas para a avaliação ou reavaliação da regulamentação de diversos temas, como da pesquisa de qualidade percebida e da satisfação do consumidor, por exemplo, além de reavaliação de diferentes modelos de gestão utilizados pela Anatel, como o modelo de gestão da qualidade de serviços de telecomunicações, análise essa que já foi citada no corpo principal do presente relatório.

344. Além das agendas regulatórias, a Anatel realizou um processo de reestruturação do seu principal instrumento de planejamento, substituindo o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), vigente desde 2008, por um Planejamento Estratégico vigente para o período entre 2015 a 2024. Esse novo instrumento tem como principais objetivos: promover a ampliação do acesso e o uso dos serviços, com qualidade e preços adequados; estimular a competição e a sustentabilidade do setor de telecomunicações; promover a satisfação dos consumidores; e promover a disseminação de dados e informações setoriais.

345. Verifica-se que o instrumento foi concebido focando em um planejamento a longo prazo das atividades da Anatel. Ressalta-se que a agenda regulatória de 2015 e 2016 já foi definida com base nos estudos e diretrizes contidos no referido Planejamento Estratégico.

346. Diante das ações citadas anteriormente, foi possível constatar que a agência de fato buscou aprimorar sua atuação no que se refere ao processo de regulamentação e seu devido planejamento, o que está em consonância com as deliberações do TCU citadas anteriormente.

347. Com essas medidas, propõe-se considerar como implementadas as recomendações 9.2.1.2 e 9.2.1.4 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiteradas pelo item 9.4.2 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e considerar prejudicado o atendimento do item 9.9.1 do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário, em razão de perda de objeto, pois, o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR) foi descontinuado.

348. Com respeito à integração e troca de informações entre os diferentes setores da agência, restava atender a seguinte deliberação e sua reiteração:

- Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário:

'9.5. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, quanto aos procedimentos de averiguação das metas de qualidade, que:

(...)

9.5.2 crie mecanismos de integração entre as diversas áreas envolvidas na qualidade dos serviços, como a ARU, área de defesa de usuários das superintendências, ouvidoria e as áreas responsáveis pelo Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), com o objetivo de realizar melhor acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações;'

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

'9.3. reiterar à Anatel as seguintes recomendações efetuadas por ocasião da prolação do Acórdão 1.458/2005 – TCU – Plenário:

(...)

'9.5.2 crie mecanismos de integração entre as diversas áreas envolvidas na qualidade dos serviços, como a ARU, área de defesa de usuários das superintendências, ouvidoria e as áreas responsáveis pelo Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), com o objetivo de realizar melhor acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações;''

349. Verifica-se que essas recomendações estavam voltadas a trazer maior troca de informações e interação entre as diferentes áreas técnicas da agência que tratavam do SMP e de sua qualidade. A implementação das referidas recomendações já havia sido analisada anteriormente pelo TCU, conforme item 9.6.2 do Acórdão 2.926/2013, ocasião em que se considerou que a recomendação estava ainda em fase de implementação.

350. Na análise anterior feita pelo Tribunal, verificou-se que o sistema de atendimento ao usuário da Anatel, o sistema Focus, apesar de ser gerido pela ARU era alimentado e acompanhado por diferentes áreas da agência, aumentando, assim, a sua interação, além de existir indicadores referentes às reclamações dos usuários que permitiam o conhecimento e acompanhamento da qualidade dos serviços por diferentes áreas.

351. A Anatel afirmou que outra medida tomada foi a reestruturação da agência, feita em 2013, que direcionou o foco de suas atividades para os processos, aumentando a interação entre diferentes setores. Porém, a análise feita pelo TCU considerou como em implementação as recomendações, dado que a reestruturação e o novo regimento interno da Anatel tinham sido recentemente implantados e ainda não era possível verificar a efetividade da nova estrutura.

352. No presente monitoramento buscou-se verificar se de fato houve melhorias com esse novo modelo de gestão e verificar se a integração entre as áreas foi ampliada. A partir das entrevistas realizadas com as diferentes áreas técnicas da Anatel e dos fluxos de trabalho e demais documentos obtidos ao longo da auditoria, foi possível verificar que o novo modelo aproximou as atividades das diferentes áreas, ampliando a interação entre elas, já que um serviço de telecomunicações, como o SMP, por exemplo, é tratado por diversas áreas dependendo do tipo de análise e acompanhamento que se deseja realizar.

353. Verificou-se também que a restruturação da Anatel em 2013 facilitou a integração e a troca de informações entre as áreas que tratam da qualidade dos serviços de telecomunicações. Como exemplo, a agência cita o trabalho conjunto desenvolvido por diversas superintendências nos

processos de elaboração de diversos regulamentos relacionados com a qualidade do serviço, no trabalho de acesso *on-line* aos sistemas das prestadoras e no recebimento e análise de reclamações de consumidores.

354. Outro exemplo é que a simplificação das opções de classificação e dos termos usados nos formulários para o consumidor registrar uma reclamação foi discutida e definida em conjunto por diversas superintendências.

355. Diante dos dados apontados, propõe-se considerar como implementada a recomendação 9.5.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário reiterada pelo item 9.3 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

356. Sobre a situação da participação dos usuários, ainda faltava atender às seguintes recomendações do TCU:

- Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário

'9.4. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, relativamente à participação dos usuários nas decisões regulatórias, que:

(...)

9.4.2 realize estudos para estabelecer política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços, bem como política de educação dos participantes desses conselhos;'

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Anatel que:

(...)

9.2.4. quanto à atuação da Agência no acompanhamento dos direitos e interesses dos usuários dos serviços de telecomunicações:

9.2.4.1. operacionalize mecanismos que possibilitem a maior participação dos usuários na realização de consultas públicas;

(...)

9.3. reiterar à Anatel as seguintes recomendações efetuadas por ocasião da prolação do Acórdão 1.458/2005 – TCU – Plenário:

(...)

'9.4.2 realize estudos para estabelecer política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços, bem como política de educação dos participantes desses conselhos;''

357. O Conselho de Usuários é integrado por consumidores e pelas entidades que os representa e possui um caráter consultivo, voltado para a avaliação dos serviços e da qualidade do atendimento, bem como para a formulação de sugestões e de propostas de melhoria dos serviços de telecomunicações. As atividades realizadas no âmbito dos Conselhos de Usuários são utilizadas pelo Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST), responsável por assessorar o Conselho Diretor da Agência.

358. Desde as deliberações do TCU citadas anteriormente, verificou-se que, em 18/10/2013, foi aprovado o Regulamento de Conselho de Usuários, Resolução Anatel 623/2013, que estabelece regras básicas para a implantação desses conselhos em prestadoras dos principais serviços de telecomunicações. Desde então, as empresas têm implantando e mantido em funcionamento seus conselhos, disponibilizando em seus sítios diversas informações do colegiado, como composição, pautas e atas.

359. Houve atuação da Anatel no sentido incentivar a integração dos membros desses conselhos com a própria agência, buscando também ampliar as informações e o conhecimento desses

membros, estimulando a política de educação dos participantes dos conselhos, conforme recomendação do item 9.4.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário. Como exemplo, cita-se a realização, em março de 2015, do 1º Encontro Nacional dos Conselhos de Usuários do STFC realizado pela Anatel com a finalidade de promover maior aproximação entre ela os colegiados.

360. Nesse evento, foram proferidas palestras sobre a Anatel, a importância dos conselhos de usuários, a Carta de Serviços da Agência, o papel da Assessoria de Relações com os Usuários, o Plano de Ações Pró-Usuários e o Serviço Telefônico Fixo Comutado, bem como discutidas propostas de melhorias dos trabalhos desenvolvidos pelos conselhos (acessado em 15/4/2016 e disponível em http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/conselhos-e-comites/conselho-de-usuarios/sobre-o-conselho-de-usuarios/36-conselho-de-usuarios/450-encontro-nacional-conselho-usuarios).

361. Por isso, propõe-se considerar como implementada a recomendação 9.4.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário reiterada pelo item 9.3 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

362. Com relação à recomendação de que a Anatel aprimorasse ou implementasse mecanismos que possibilitassem a maior participação dos usuários na realização de consultas públicas, verificou-se que, desde o último monitoramento, a agência passou a publicar mais informações e documentos nas páginas de consultas públicas.

363. Como exemplo, citam-se a publicação da análise de impacto regulatório e a cópia integral do processo administrativo. Para algumas consultas, a agência transmite ao vivo e recebe perguntas diretamente em algumas de suas unidades regionais.

364. Outra medida recente adotada pela Anatel com vistas a incentivar a participação dos usuários nas consultas públicas foi a disponibilização, em março de 2015, de uma plataforma exclusiva para a participação da sociedade nos debates públicos sobre telecomunicações, chamada de Diálogo Anatel (acessado em 15/4/2016 e disponível em www.anatel.gov.br/dialogo/).

365. A ideia dessa ferramenta é funcionar como uma rede social em que os interagem entre si por meio de diversos grupos de discussão disponíveis. Além disso, os cidadãos têm acesso a todas as consultas públicas abertas, arquivos, discussões em andamento, opiniões apresentadas e posicionamentos tomados.

366. Dessa forma, verifica-se que, com relação à atuação da Anatel, houve evoluções também no sentido promover a maior participação do usuário em suas consultas públicas e em suas tomadas de decisão como órgão regulador. Diante dos dados apresentados, propõe-se considerar como implementada a recomendação 9.2.4.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

367. Especificamente com relação ao Índice de Desempenho de Atendimento (IDA), restava o atendimento da seguinte recomendação:

- Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário:

‘9.4. Recomendar à Anatel que:

(...)

9.4.3. aprimore o *ranking* de qualidade, considerando também os dados obtidos junto aos *Call Centers* das empresas de telefonia e os dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;’

368. Considerando a análise do IDA no achado 5.4 do relatório e sua respectiva proposta de encaminhamento, entende-se que a recomendação 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário não foi implementada integralmente, mas o objeto desta deliberação está sendo abordado de forma mais abrangente e completa nas propostas da presente auditoria, não sendo pertinente permanecer monitorando o atendimento desta recomendação 9.4.3.

369. Sobre o tema educação dos usuários e divulgação do desempenho das operadoras, ainda não tinham sido atendidas as seguintes deliberações:

- Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário:

‘9.2. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, relativamente aos procedimentos de atendimento ao usuário, que:

(...)

9.2.8. inclua na estratégia de comunicação da Agência ações que propiciem maior divulgação do serviço de atendimento do ente regulador ao cidadão, buscando atender a todo o universo que utiliza serviço de telecomunicações no país, bem como política de educação do usuário desses serviços, com vistas a disseminar os direitos e deveres dos usuários e as obrigações das prestadoras, relativamente a esses serviços;’

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

‘9.2. recomendar à Anatel que:

9.2.4. quanto à atuação da Agência no acompanhamento dos direitos e interesses dos usuários dos serviços de telecomunicações:

(...)

9.2.4.2. adote medidas no sentido de aperfeiçoar as formas de divulgação do desempenho das prestadoras relacionadas à qualidade da prestação dos serviços;’

370. Verifica-se que as referidas recomendações estão voltadas para o acesso às informações dos serviços de telecomunicações. A Anatel já havia realizado algumas ações nesse sentido, porém algumas das medidas listadas por ela ainda não haviam sido concluídas, de maneira que o TCU, por meio do item 9.6.2 do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário, considerou que essas medidas se encontravam em implementação.

371. Avaliando as ações da agência, verifica-se que foram realizadas ações em quatro diferentes frentes: a aprovação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor e Serviços de Telecomunicações (RGC); a disponibilização do Portal do Consumidor; a realização do evento chamado ‘1ª semana do consumidor’; e outras ações voltadas para os servidores da agência (peça 156).

372. O RGC foi aprovado em março de 2014 pela agência, por meio da Resolução Anatel 632/2014, que, além de regulamentar diversos pontos que visam a defesa dos direitos dos consumidores, incluindo o seu acesso às informações do serviço, ainda regulamenta os padrões de divulgação do documento de cobrança a ser encaminhado aos usuários, algo que havia sido apontado e recomendado no Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário.

373. Em 31/1/2014 a Anatel lançou o seu Portal do Consumidor, acessível por meio do endereço www.anatel.gov.br/consumidor/, que, segundo a agência (peça 156), foi criado para transmitir, em linguagem simples, as informações mais relevantes sobre os serviços de telecomunicações aos usuários. Verifica-se que o portal possui informações referentes aos direitos do consumidor e obrigações das empresas, dicas úteis para os usuários, como, por exemplo, como entrar com uma reclamação na Anatel, e dados sobre o desempenho dos serviços e das operadoras.

374. Ainda que seja necessário aprimorar algumas das informações e dados presentes no portal, conforme relatado nos itens 3.1 e 5 do presente relatório, verifica-se que, de fato, a Anatel criou uma ferramenta que a aproxima do usuário e que permite um maior acesso a informações dos serviços de telecomunicações.

375. Outra ação realizada pela agência foi a realização de um conjunto de atividades para comemorar o dia do consumidor, chamada a ‘1ª semana do consumidor’, realizada em março de 2014, que contou também com uma ampla campanha de divulgação de informações aos usuários por meio de mídias sociais, utilizando panfletos informativos virtuais, vídeos institucionais, entre outros (peça 156). Ainda que os vídeos tenham tido 1.534 visualizações, o que é um número pequeno em comparação com os milhões de usuários existentes, verifica-se que se trata de uma ação da Anatel em se aproximar do consumidor.

376. Ressalta-se que, em dezembro de 2015, a Anatel ainda lançou uma campanha educativa para orientar o consumidor chamada 'Anatel Explica', em que regulamenta a agência publica conteúdos sobre orientações sobre os principais direitos e deveres dos consumidores de serviços de telecomunicações (acessado em 18/4/2016 e disponível em http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/12/anatel-lanca-campanha-educativa-para-orientar-o-consumidor).

377. Além das ações citadas, a Anatel ainda realizou ações voltadas para os seus servidores, como o ciclo de palestras realizado entre 19 e 21/3/2014, voltado para o consumidor (peça 156).

378. Assim, verifica-se que a Anatel tem adotado nos últimos anos diversas ações de educação ao usuário e de facilitar a comparação entre as operadoras de telefonia móvel. Muitas destas ações, como o portal do consumidor e os indicadores de qualidade, também se aplicam aos serviços de banda larga fixa, telefonia fixa e TV por assinatura. Assim, propõe-se considerar como implementadas as recomendações 9.2.8 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário e 9.2.4.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

379. Em relação às pesquisas de satisfação do usuário e de qualidade percebida pelo consumidor, a agência não havia atendido os seguintes itens:

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Anatel que:

9.2.1. quanto aos processos de regulamentação:

9.2.1.1. implemente instrumento sistemático e periódico para identificação precisa dos requisitos de qualidade exigidos pelo usuário;

(...)

9.2.2. quanto ao processo de acompanhamento e fiscalização:

(...)

9.2.2.2. dê prosseguimento à realização periódica de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações, previstas no Regulamento de Aferição do Grau de Satisfação do Usuário;'

- Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário:

'9.9. recomendar à Anatel que:

(...)

9.9.2. especifique a periodicidade da pesquisa de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações;'

380. Verifica-se que as deliberações focaram em orientar a Anatel no sentido de implementar uma forma de se mensurar os requisitos de qualidade na visão dos consumidores, dando continuidade à realização das pesquisas de satisfação e determinando sua periodicidade.

381. Com relação aos requisitos de qualidade, verifica-se que a Anatel, em 13/7/2015, aprovou o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, por meio da Resolução Anatel 654/2015, com o objetivo disciplinar as condições gerais para a realização de pesquisas de aferição do grau de satisfação e de qualidade percebida junto aos usuários dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo. Ressalta-se que esse regulamento se aplica às operadoras de todos os principais serviços de telecomunicações.

382. Conforme relatado no item 4.2 do presente relatório, esse regulamento foi resultado da união das duas pesquisas que eram realizadas originalmente pela agência, sendo uma de qualidade percebida pelo usuário e a outra de satisfação do consumidor.

383. Embora se tenha constatado, no item 4.2 do presente relatório, que é necessário realizar melhorias nesse sistema de busca pelos requisitos de qualidade considerados pelos usuários, verifica-se que houve atuação da agência para tentar aprimorar o sistema anterior.

384. Além disso, o regulamento ainda estabelece que a realização de pesquisas com consumidores de telefonia móvel, banda larga fixa, telefonia fixa e TV por assinatura será realizada anualmente, o que vai ao encontro da deliberação com relação à periodicidade das pesquisas.

385. Após a aprovação do regulamento, verificou-se que a agência publicou, em março de 2016, os resultados referentes às primeiras pesquisas que medem simultaneamente a satisfação e a qualidade percebida pelos consumidores dos serviços de telecomunicações. São publicados os resultados de maneira segregada por Unidade Federativa e um relatório geral, analisando o desempenho dos serviços como um todo.

386. Novamente, embora no item 4.2 do presente relatório tenham sido identificadas fragilidades nos processos geridos pela Anatel quanto à realização das pesquisas, verifica-se que a agência deu continuidade à essa ação voltada para o consumidor, o que está em consonância com a deliberação citada anteriormente do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

387. Diante dos dados apresentados, propõe-se considerar como implementadas as recomendações 9.2.1.1 e 9.2.2.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.9.2 do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário.

388. Quanto à aferição da qualidade do atendimento da própria agência, a recomendação ainda pendente era a seguinte:

- Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário:

‘9.2. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, relativamente aos procedimentos de atendimento ao usuário, que:

(...)

9.2.10. implemente instrumento para adequada aferição da qualidade do serviço de atendimento da Agência, de forma que este mecanismo aponte as melhorias necessárias do ponto de vista do usuário;’

389. Verifica-se que a referida recomendação busca um mecanismo de retroalimentação da agência quanto aos serviços de atendimento e apoio ao consumidor por ela prestados.

390. Ao avaliar os canais de atendimento da agência, verificou-se que é possível avaliar ou criticar o atendimento da Anatel em todos os quatro canais, sendo eles o portal da internet, por telefone, de forma presencial ou pelo aplicativo criado pela agência voltada para o atendimento do consumidor.

391. Ao término do atendimento telefônico por sua central de *call center*, o consumidor é questionado sobre o seu nível de satisfação quanto ao atendimento, em uma escala de um a cinco.

392. Além disso, o sistema de atendimento pela internet da Anatel, chamado Focus, na área de sugestões para a agência, é possível registrar problemas e causas de insatisfação do usuário com relação a diversos serviços prestados por ela, como o atendimento do consumidor, o funcionamento do portal da Anatel, o atendimento realizado de maneira presencial, entre outros. Registra-se que, após classificar o tipo de reclamação, o sistema da agência fornece um campo livre para a descrição do problema e ainda permite que sejam anexados documentos e arquivos, caso necessário.

393. O registro de reclamações sobre a Anatel ainda pode ser feito no aplicativo da agência e no próprio canal de atendimento presencial chamado ‘Sala do Cidadão’.

394. Além dos pontos citados anteriormente, verifica-se que a Anatel ainda possui um perfil institucional nas principais redes sociais, de maneira que o consumidor pode expressar de forma pública e diretamente à agência a sua insatisfação com a atuação e atendimento da entidade.

395. Diante dos dados apresentados, verifica-se que as ferramentas disponibilizas pela Anatel permitem que o usuário registre reclamações acerca dos serviços e do atendimento da própria

agência. Assim, considera-se a recomendação 9.2.10 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário implementada.

396. Com relação ao atendimento do consumidor e garantia dos seus direitos, havia três recomendações pendentes:

- Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário

'9.2. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, relativamente aos procedimentos de atendimento ao usuário, que:

(...)

9.2.9. realize estudos sobre a localização mais adequada das Salas do Cidadão, de forma a possibilitar maior efetividade para esse canal de acesso;'

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Anatel que:

(...)

9.2.9. adote as medidas necessárias com vistas a possibilitar aos usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel o registro de suas solicitações e reclamações junto aos *call centers* das operadoras em tempo razoável, preferencialmente fixando, mediante alterações que considerar pertinentes nos regulamentos dos serviços e respectivos Planos Gerais de Metas de Qualidade, limite máximo para o número de atendentes de *call center* e respectivos níveis de atendimento a que o usuário poderá se sujeitar, de modo que o último nível de atendimento seja o de supervisão, que necessariamente deverá ser capaz de registrar e protocolar qualquer solicitação ou reclamação do usuário, independentemente de qual seja a área de competência para atendimento à sua solicitação ou saneamento de sua reclamação, a fim de evitar sucessivas e intermináveis transferências do atendimento a diversos setores, áreas ou pessoas, da operadora de telefonia, sem que o usuário consiga registrar sua solicitação ou reclamação;'

- Acórdão 210/2013-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Anatel, amparando-se no arts. 2º, incisos I e III, e 3º, incisos I e IV, da Lei 9.472/1997, que o Regulamento específico, atualmente em elaboração, para tratar dos problemas de atendimento e cobrança nos serviços de telecomunicações leve em consideração as demandas apresentadas pelos usuários tanto na Central de Atendimento da Agência quanto nos órgãos de defesa de consumidor;'

397. Com relação à recomendação 9.2.9 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, a Anatel havia realizado uma tentativa em formalizar um convênio entre a agência e o governo estadual da Bahia para compartilhamento de sua infraestrutura de atendimento ao cidadão a ser implantada na cidade de Salvador, como projeto piloto para o restante dos estados. Nos moldes como havia sido desenhado o convênio, houve posicionamento contrário ao ajuste por parte da Procuradoria Federal Especializada da Anatel na Bahia, convalidada pela Procuradoria no DF, de forma que o projeto não foi levado adiante.

398. Entretanto, a Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), criada em 2013, solicitou os autos do processo de implantação dos Postos de Atendimento ao Cidadão na Bahia e elaborou a sua análise exposta em Nota Técnica 6/2015-RCRC/SRO (peças 157 e 158).

399. Nessa análise, a Anatel concluiu que seria mais interessante e teria mais resultados envidar esforços no relacionamento da Anatel com o consumidor por meio da sua central de atendimento telefônico e do atendimento pela internet, devido à facilidade de acesso e ausência de custo para o usuário nesses canais (peças 157 e 158). A agência ainda analisa as unidades de atendimento presencial que estão em localizações consideradas acessíveis, como as do estado de São Paulo e Paraná, em que se verificou que o atendimento nesses canais ainda é muito inferior ao realizado nos demais.

400. A partir dessa análise, a Anatel concluiu que a instalação dos pontos de atendimento fora das dependências da agência se mostrava ineficiente do ponto de vista econômico e operacional e manteve somente os pontos de atendimento nas capitais, concentrando-se em ações voltadas aos demais canais. Ressalta-se que o art. 31 do RGC, Resolução Anatel 632/2014, prevê que 'o atendimento nos estabelecimentos deve assegurar ao consumidor o acesso aos canais de atendimento da Anatel'. Dessa forma, todo estabelecimento associado à marca das prestadoras dos serviços de telecomunicações tem a obrigação de disponibilizar para o usuário um acesso a um dos canais da agência reguladora, tornando-se, assim, uma extensão do atendimento da Anatel ao usuário.

401. Diante dos dados apontados, verifica-se que as ações da Anatel estão em consonância com o disposto no item 9.2.9 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

402. Em 2014, a Anatel aprovou o RGC, que tem como objetivo estabelecer regras sobre atendimento, cobrança e oferta de serviços relativos aos serviços de telecomunicações regulados por ela. Esse regulamento já se embasava no Decreto 6.523/2008, que fixou normas sobre o serviço de atendimento telefônico do consumidor das prestadoras de serviços regulados.

403. O regulamento estabelece parâmetros mínimos de atendimento ao consumidor, como prazo e regras a serem cumpridos pelas operadoras, incluindo definições e requisitos destinados a normatizar regras relacionadas aos faturamentos e documentos de cobrança, estando, assim, em consonância com o item 9.2 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário. O regulamento busca otimizar o atendimento ao consumidor, incluindo aquele realizado por meio de centrais telefônicas, ou *call centers*, o que também vai ao encontro das deliberações em referência. O art. 31 do RGC, citado anteriormente, é outro exemplo de melhoria da acessibilidade do consumidor aos canais de atendimento da Anatel.

404. Assim, com a aprovação do RGC e a criação da SRC, a Anatel incentivou o uso de novas formas de comunicação e atendimento ao consumidor pelas operadoras, como portais na internet e aplicativos móveis, em complemento aos tradicionais *call centers* e lojas, em parte devido à maior facilidade e comodidade deste método para muitos consumidores.

405. A agência também limitou o tempo máximo para iniciar o atendimento por telefone, no art. 27 do RGC, além de considerar as principais demandas dos usuários e órgãos de defesa quanto a faturamento e cobrança.

406. Diante dos dados apresentados, propõe-se considerar como implementadas as recomendações 9.2.9 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, 9.2.9 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário.

407. As deliberações sobre fiscalização de faturamento e cobrança ainda não atendidas eram as seguintes:

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Anatel que:

(...)

9.2.2. quanto ao processo de acompanhamento e fiscalização:

(...)

9.2.2.6. realize periodicamente auditoria dos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários das empresas de telefonia fixa e móvel;'

- Acórdão 210/2013-TCU-Plenário:

'9.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que estude a viabilidade de realizar auditoria específica nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), contemplando as seguintes questões:

a) Os sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias dos serviços públicos de telefonia móvel para a medição dos serviços prestados e

respectiva cobrança dos usuários possuem fragilidades significativas que facilitem ou induzam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas (assim entendidas como aquelas que não se conformem à Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações, à sua regulamentação, aos contratos de concessão do serviço ou à Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor)?

b) Na operação dos sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias, constata-se o risco relevante de ensejarem ocorrências específicas sistematizadas pelos órgãos de defesa do consumidor, a saber:

b.1) cobrança de serviços em duplicidade?

b.2) lançamento de ligações e outros serviços na fatura emitida ao consumidor não reconhecidas ou indevidamente atribuídas ao mesmo?

b.3) lançamento de serviços não solicitados na fatura emitida ao consumidor?

b.4) lançamento de serviços ou ligações em fatura relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço solicitado pelo consumidor e devidamente protocolado pela prestadora?

b.5) descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas oferecidas pela prestadora ao consumidor e por ele contratadas?

b.6) omissão ou atrasos significativos no envio das faturas ao consumidor?

b.7) cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os contratos e regulamentos aplicáveis?

b.8) envio de faturas pelo fornecedor sem o detalhamento das chamadas feitas pelo consumidor e de todos os demais serviços prestados e cobrados na fatura?'

408. Diante do acórdão do TCU, a Anatel decidiu realizar fiscalizações nos sistemas de todas as operadoras de SMP, faltando concluir os trabalhos somente em uma das grandes prestadoras, conforme demonstrado pelos relatórios dos fiscais da agência que foram encaminhados ao TCU. Os relatórios dessas fiscalizações apontaram diversos indícios de irregularidades nas quatro maiores operadoras de SMP, como (peça 148):

a) cobrança incorreta em mais de 22 mil chamadas; cobrança irregular de mais de 55 mil mensagens de texto; cobrança indevida, no período analisado, de 12 horas de chamadas no valor superior a R$ 331 mil; cobrança irregular superior a R$ 346 mil de serviços prestados após 24 horas de cancelamento pelo cliente; mais de 18 mil contas pagas pelos clientes e não consideradas como quitadas automaticamente pelo sistema da operadora, gerando até a suspensão indevida dos serviços pela operadora; quase 460 mil chamadas sucessivas cobradas irregularmente; cobrança de quase 7,9 mil chamadas que não deveriam ser cobradas por durarem menos de três segundos (peça 148, p. 7-17);

b) mais de 36 mil chamadas cobradas indevidamente; cobrança irregular de chamadas com duração menor que três segundos no valor de R$ 15 mil ao longo de um mês em um estado brasileiro; cobrança indevida de chamadas sucessivas no total de R$ 130 mil; cobrança de ligações para o código 0800, que deveria ser sempre gratuito (peça 148, p. 31-36);

c) registro de duração das ligações no sistema da operadora superior ao registrado no aparelho de celular; cobrança de uso pela internet, mesmo quando não houve nenhum uso pelo cliente, sem devolução em dobro do valor cobrado indevidamente; oferecimento de planos de serviço que não são registrados na Anatel ou que tarifam os usuários com base em critérios diferentes dos informados à agência (peça 148, p. 64-76);

d) cobrança de serviços adicionais sem que a contratação pelo usuário seja confirmada; cobrança indevida de serviços cancelados há mais de 24 horas; cobranças de serviços em duplicidade; cobrança indevida de chamadas inferiores a três segundos (peça 148, p. 95-109).

409. Os diversos indícios de irregularidades identificados pela fiscalização da Anatel em todas as maiores operadoras sinalizam a necessidade de que a agência mantenha fiscalizações periódicas sobre faturamento e cobrança, como recomendado pelo TCU desde 2006.

410. Considerando que a determinação 9.1 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário estabelecia que a Anatel deveria avaliar a viabilidade de realizar essas fiscalizações, listando os aspectos que poderiam ser abordados, observa-se que tal deliberação pode ser considerada cumprida, dado que houve a análise por parte da agência e dado que, posteriormente, houve a fiscalização sobre o tema. Dessa forma, propõe-se considerar como cumprida a determinação 9.1 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário.

411. Quanto à recomendação 9.2.2.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, verifica-se que, apesar de ter sido constatada a fiscalização citada anteriormente, ainda não houve transcurso de tempo suficiente para caracterizar a ocorrência de periodicidade nas fiscalizações sobre faturamento e cobrança. Entretanto, tendo em vista a análise do tema no achado 5.1.1 do relatório e sua respectiva proposta de encaminhamento, entende-se que a recomendação 9.2.2.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário foi parcialmente implementada, mas o objeto desta deliberação está sendo abordado de forma mais abrangente e completa nas propostas da presente auditoria, não sendo pertinente permanecer monitorando o atendimento desta recomendação 9.2.2.6.

412. A respeito das fiscalizações dos indicadores de qualidade e das reclamações das operadoras de SMP, a agência ainda não tinha atendido integralmente os seguintes itens:

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

‘9.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel que:

9.1.2. com fundamento nos arts. 2º e 3º da Lei 9.472/1997 e nos arts. 16, 17 e 19, *caput*, do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.338/1997, contemple, nos estudos objeto do subitem 9.1.1.1 deste acórdão, disposições que busquem inibir a ocorrência e a recorrência das reclamações mais registradas pelos *call centers* das operadoras de telefonia e pelos órgãos de defesa do consumidor, valendo-se, para tanto, da obtenção das informações relativas ao registro de reclamações disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como aquelas disponíveis nos *call centers* das operadoras, na forma estabelecida nos subitens 9.1.5 e 9.2.7 deste acórdão;

(...)

9.1.5. com fundamento no art. 2º, inciso III, c/c os arts. 96, inciso I, e 127, *caput*, e incisos III e X, da Lei 9.472/1997, c/c os arts. 11, incisos XII e XIII, do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pela Resolução Anatel n. 426, de 9/12/2005, 6º, incisos X e XI, do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução Anatel n. 316, de 27/9/2002, defina sistemática de coleta de informações de atendimento aos usuários junto aos *call centers* das operadoras de telefonia fixa e móvel, estabelecendo padrões para envio e armazenamento dessas informações conjuntamente com as concessionárias e permissionárias;

(...)

9.2. recomendar à Anatel que:

(...)

9.2.2. quanto ao processo de acompanhamento e fiscalização:

9.2.2.1. aperfeiçoe o processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras, fazendo uso de fiscalizações preventivas periódicas, na forma de auditorias, e/ou de sistemas de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras de telefonia fixa e móvel em tempo real;

(...)

9.2.2.5. implemente procedimento sistemático e periódico para acompanhamento do cumprimento por parte das operadoras de telefonia das demandas dos usuários sobre qualidade do serviço e do atendimento a eles prestado e das eventuais ações decorrentes destas;

(...)

9.2.2.7. crie mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização;

(...)

9.2.6. procure reformular os processos sancionatórios de forma contemplar neles, além das medidas determinadas no item 9.1.4, retro, e de outras medidas consideradas pertinentes, as seguintes:

(...)

9.2.6.2. estabelecimento de rotina de acompanhamento do cumprimento das medidas adotadas pelas operadoras de telefonia, com vistas à correção das irregularidades apontadas em PADO, dentro do prazo que vier a ser fixado em razão da recomendação constante do subitem anterior;

(...)

9.2.7. adote providências junto às prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel, mediante a edição de regulamentação apropriada, no sentido de prover a Agência de acesso em tempo real (online) à base de dados de registros de reclamações de usuários nos correspondentes call centers, para consulta e acompanhamento remoto do registro e resolução das reclamações e problemas reportados pelos usuários, preferencialmente via internet;'

- Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário:

'9.3. determinar a Anatel, com fulcro no art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que:

(...)

9.3.2. apresente a este Tribunal, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência deste acórdão, documentos que comprovem a conclusão dos trabalhos propostos em seu Plano de Trabalho para atendimento aos subitens 9.1.2 e 9.1.5 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, com fundamento nos arts. 2º e 3º da Lei 9.472/1997 e nos arts. 16, 17 e 19, caput, do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.338/1997;

9.5. reiterar à Anatel as determinações e recomendações ainda não integralmente implementadas ou não cumpridas, referidas nos subitens 9.1 e 9.2 deste acórdão, expedidas mediante os Acórdãos 1.458/2005 e 2.109/2006-TCU-Plenário, e, em especial, as seguintes constantes desse último acórdão:

'9.2.2.1. aperfeiçoe o processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras, fazendo uso de fiscalizações preventivas periódicas, na forma de auditorias, e/ou de sistemas de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras de telefonia fixa e móvel em tempo real;'

'9.2.2.5. implemente procedimento sistemático e periódico para acompanhamento do cumprimento por parte das operadoras de telefonia das demandas dos usuários sobre qualidade do serviço e do atendimento a eles prestado e das eventuais ações decorrentes destas;'

(...)

'9.2.2.7. crie mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização;'

'9.2.6. procure reformular os processos sancionatórios de forma a contemplar neles, além das medidas determinadas no item 9.1.4, retro, e de outras medidas consideradas pertinentes, as seguintes:

(...)

9.2.6.2. estabelecimento de rotina de acompanhamento do cumprimento das medidas adotadas pelas operadoras de telefonia, com vistas à correção das irregularidades apontadas em Pado, dentro do prazo que vier a ser fixado em razão da recomendação constante do subitem anterior;''

413. Ao longo da auditoria apreciada pelo acórdão de 2006, constatou-se que a Anatel não acompanhava as reclamações registradas pelos usuários nos órgãos de defesa do consumidor e nas prestadoras. Também se verificaram poucas fiscalizações da agência sobre a extração e cálculo dos indicadores de qualidade e sobre a correção de descumprimentos identificados em processos sancionatórios e fiscalizações anteriores.

414. No presente monitoramento, a Anatel relatou a realização de diversas fiscalizações relativas à metodologia de coleta e cálculo dos indicadores de qualidade por parte das empresas, e a utilização de sistemas que permitem o acompanhamento do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações, como por exemplo o SIEC, e que são utilizados no Centro de Monitoramento de Redes da Agência (peças 103, p. 1-2; peça 159).

415. Cabe ressaltar que alguns dos achados registrados no corpo principal do presente relatório apontam diversas fragilidades na execução dessas atividades por parte da agência. Contudo, considerando-se a evolução apresentada pela agência e a proposição de deliberações na respectiva proposta de encaminhamento com vistas a solucionar essas fragilidades, entende-se que o objetivo da recomendação original foi atendido. Por isso, propõe-se considerar como implementada a recomendação 9.2.2.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário reiterada pelo item 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário.

416. Desde o último monitoramento em 2013, a agência também passou a utilizar, nos seus trabalhos de acompanhamento e fiscalização, um acesso *online* aos sistemas de registro das reclamações das maiores prestadoras de SMP e STFC, além de receber periodicamente das operadoras planilhas com os números agregados do total de reclamações e da quantidade registrada em cada tipo demanda do consumidor, conforme a classificação dos sistemas próprios das empresas (peça 103, p. 2; peça 129).

417. Ressalte-se que a agência também passou a utilizar em suas atividades de acompanhamento da qualidade do serviço de telecomunicações as informações da base de reclamações registradas no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), conforme identificado em relatórios técnicos da agência (peça 128).

418. Outra iniciativa da Anatel, que começou após a entrada em vigor do seu novo regimento interno em 2013, tem sido a instauração de processos administrativos de acompanhamento anual da atuação das empresas, abrangendo análises sobre os resultados de seus indicadores de qualidade e sobre a quantidade e os tipos das reclamações registradas pelos consumidores nos diferentes canais, quais sejam, na Anatel, nas prestadoras e em órgãos e entidades de defesa ao consumidor como Procons (peça 161, p. 2).

419. Propõe-se, pois, considerar cumpridas as determinações 9.1.2 e 9.1.5 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiteradas pelo item 9.3.2 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e como implementadas as recomendações 9.2.2.5 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiterada pelo item 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e 9.2.7 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

420. Quanto ao acompanhamento da correção de irregularidades previamente identificadas, os já citados processos administrativos de acompanhamento e o sistema de monitoramento da rede das prestadoras de SMP, STFC, SCM e TV por assinatura também estão sendo utilizados pela Anatel para verificar a correção de eventuais inconformidades identificadas por fiscalizações anteriores ou processos sancionatórios da agência (peça 161, p. 2).

421. Em que pesem tanto as fragilidades apontadas no corpo do presente relatório com respeito a aspectos de uso desses processos de acompanhamento e sistema de monitoramento pela agência quanto as oportunidades de aperfeiçoamento de tais instrumentos sinalizadas neste relatório, entende-se que o objetivo das deliberações foi alcançado, de modo que as recomendações 9.2.2.7 e 9.2.6.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiteradas pelo item 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, podem ser consideradas implementadas.

422. No tema sanção, cabia à Anatel atender às seguintes deliberações:

- Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

‘9.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel que:

(...)

9.1.4. com fundamento nos artigos 173 a 182 da Lei 9.472/1997 e em seu Regulamento e Regimento Interno, apresente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência deste acórdão, plano de reformulação dos processos sancionatórios, explicitando as soluções e o

cronograma de implementação das ações, contemplando necessariamente, além de outras medidas consideradas pertinentes:

9.1.4.1. providências para assegurar o efetivo cumprimento dos prazos de instauração e análise de Processos de Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADOs relativos às obrigações de qualidade, levando em consideração, especialmente, a necessidade de se evitar a prescrição da ação punitiva por parte do órgão regulador;

9.1.4.2. critérios uniformes para o estabelecimento do valor das multas aplicáveis em todos os processos da Agência, a serem observados por todas as unidades integrantes de sua estrutura;

9.1.4.3. providências para assegurar que a materialidade das sanções garanta a correção tempestiva de irregularidades, bem como a prevenção delas;

(...)

9.2. recomendar à Anatel que:

(...)

9.2.6. procure reformular os processos sancionatórios de forma contemplar neles, além das medidas determinadas no item 9.1.4, retro, e de outras medidas consideradas pertinentes, as seguintes:

9.2.6.1. fixação de prazo, no PADO, para que as operadoras de telefonia solucionem as irregularidades verificadas, sem prejuízo de apurar no mesmo PADO ou em outro, o eventual descumprimento das medidas determinadas, de maneira que se possa decidir acerca da aplicação de sanção mais grave na hipótese de descumprimento injustificado;'

- Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário:

'9.3. determinar a Anatel, com fulcro no art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que:

(...)

9.3.5. com fundamento no artigo 3º da Lei 9.472/1997, faça, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência deste acórdão, as alterações necessárias em sua regulamentação e normativos internos que permitam o atendimento às determinações 9.1.4.1, 9.1.4.2 e 9.1.4.3 do Acórdão 2.109/2006-Plenário-TCU;

(...)

9.5. reiterar à Anatel as determinações e recomendações ainda não integralmente implementadas ou não cumpridas, referidas nos subitens 9.1 e 9.2 deste acórdão, expedidas mediante os Acórdãos 1.5458/2005 e 2.109/2006-TCU-Plenário, e, em especial, as seguintes constantes desse último acórdão:

(...)

'9.2.6. procure reformular os processos sancionatórios de forma a contemplar neles, além das medidas determinadas no item 9.1.4, retro, e de outras medidas consideradas pertinentes, as seguintes:

9.2.6.1. fixação de prazo, no Pado, para que as operadoras de telefonia solucionem as irregularidades verificadas, sem prejuízo de apurar no mesmo Pado ou em outro, o eventual descumprimento das medidas determinadas, de maneira que se possa decidir acerca da aplicação de sanção mais grave na hipótese de descumprimento injustificado;''

423. Tais deliberações foram proferidas tendo por base o fato de que, na época da auditoria de 2006, verificou-se que o processo sancionatório da agência apresentava diversas limitações como:

a) a tramitação dos Pados de qualidade, que superava os 320 dias de tramitação previstos no regimento interno da Anatel, introduzindo riscos de prescrição administrativa e de intempestividade da ação punitiva e educativa da agência;

b) a ausência de critérios uniformes para todas as áreas da Anatel calcularem os valores das multas aplicadas às empresas infratoras, considerando aspectos como capacidade financeira da prestadora, gravidade da infração, existência de danos ao usuário e os antecedentes da empresa infratora;

c) a aplicação de multas irrisórias frente aos investimentos realizados e às receitas das empresas, sendo mais vantajoso para as empresas o pagamento da multa do que a realização efetiva dos investimentos necessários para melhorar a prestação do serviço.

424. Nos monitoramentos de 2012 e 2013, tais deficiências ainda não tinham sido sanadas. Contudo, no presente monitoramento, a Anatel relatou que, na 760ª Reunião, de 9/10/2014, o seu Conselho Diretor determinou a todas as Superintendências que concluíssem as ações pendentes para o cumprimento dessas deliberações. Assim, a Superintendência responsável por estes Pados estabeleceu um cronograma para a conclusão, até 31/12/2015, da instrução de todos os Pados relativos a qualidade e instaurados até 2014, além de ter se comprometido a instruir todos os processos instaurados a partir de 2015 dentro do prazo regimental de 180 dias (peça 157, p. 12-14; peça 161, p. 2-3).

425. A agência também apresentou relatório elaborado por sua auditoria interna, afirmando que esses prazos definidos estavam sendo cumpridos pelas áreas técnicas da Anatel (peça 161, p. 2-3). Cabe ressaltar que se encontra em tramitação na agência diversos pedidos de firmamento de TAC abrangendo o tema da qualidade e, de acordo com o art. 8, parágrafo único, da Resolução Anatel 629/2013, que rege a análise e a aprovação de TACs, esses pedidos suspendem a tramitação dos respectivos Pados por até quatorze meses. Dessa forma, a maioria desses processos teve sua tramitação suspensa temporariamente desde a apresentação dos primeiros pedidos em 2014, mas, caso haja assinatura desses TACs com as prestadoras, haverá de fato o encerramento desses Pados.

426. Assim, propõe-se considerar como implementada a determinação 9.1.4.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário reiterada pelo item 9.3.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário.

427. Quanto aos demais itens referentes ao processo sancionatório da agência, constatou-se que a Anatel tem realizado diversas atividades para monitorar as redes das prestadoras e verificar a correção de irregularidades apontadas por suas fiscalizações, como, por exemplo, o sistema SIEC e os relatórios anuais de acompanhamento e controle das prestadoras de SMP, STFC, SCM e TV por assinatura, conforme descrito nos achados do capítulo 5 do corpo principal do presente relatório (peça 157, p. 14-20).

428. Além disso, desde o último monitoramento relativo à qualidade dos serviços de telecomunicações em 2013, a agência elaborou e publicou as Portarias Anatel 784/2014 e 791/2014, chamadas portarias de sanções, que detalham a metodologia utilizada para o cálculo do valor das multas a serem aplicadas pela agência nos casos de descumprimento de obrigações de qualidade e de direito dos usuários, conforme previsão do art. 39 do Regulamento de Sanção, Resolução Anatel 589/2012 (peça 160, p. 3, 17-34).

429. Outra medida que, em entrevista realizada no âmbito da auditoria, a agência afirmou ter adotado e que tem impacto na materialidade das multas é a aplicação do disposto no art. 20 do Regulamento de Sanção da Anatel, que estabelece valores menores para as operadoras que corrigem as inconformidades antes da decisão da Anatel.

430. Por isso, tendo em vista as atividades realizadas pela Anatel desde o último monitoramento em 2013, propõe-se considerar como cumpridas as determinações 9.1.4.2 e 9.1.4.3 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiteradas pelo item 9.3.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e como implementada a recomendação 9.2.6.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiterada pelo item 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário.

431. A situação de todas as deliberações dos referidos acórdãos está registrada nos quadros 1 a 4, a seguir.

Quadro 1 – Situação das deliberações do Acórdão 1.458/2005-Plenário-TCU

Situação	1º monitoramento – Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU		2º monitoramento – Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU		3º monitoramento – presente relatório	
	Itens	%	Itens	%	Itens	%

Situação	1º monitoramento – Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU		2º monitoramento – Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU		3º monitoramento – presente relatório	
	Itens	%	Itens	%	Itens	%
Implementada / cumprida	9.2.1, 9.2.3, 9.2.5, 9.2.6, 9.3, 9.4.1, 9.5.1	46,7	9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.3, 9.4.1 e 9.5.1	66,7	9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.5.1, 9.5.2	100
Parcialmente implementada / cumprida	9.2.8, 9.4.2, 9.5.2	20,0	-	-	-	-
Em implementação / Em cumprimento	9.2.2, 9.2.4, 9.2.9	20,0	9.2.8, 9.4.2 e 9.5.2	20,0	-	-
Não implementada/não cumprida	9.2.7, 9.2.10	13,3	9.2.9 e 9.2.10	13,3	-	-
Não aplicável	-	-	-	-	-	-

Fonte: Acórdãos 1.864/2012-Plenário-TCU e 2.926/2013-Plenário-TCU e elaboração própria

Quadro 2 – Situação das deliberações do Acórdão 2.109/2006-Plenário-TCU

Situação	1º monitoramento – Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU		2º monitoramento – Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU		3º monitoramento – presente relatório	
	Itens	%	Itens	%	Itens	%
Implementada / cumprida	9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.6.2, 9.7, 9.2.2.3, 9.2.2.4, 9.2.3.2 e 9.2.6.3	19,0	9.1.1.1, 9.1.1.2, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.6.1, 9.1.6.2, 9.1.6.3, 9.1.6.4, 9.2.1.3, 9.2.2.3, 9.2.2.4, 9.2.3.1, 9.2.3.2, 9.2.5, 9.2.6.3, 9.2.8, 9.2.10 e 9.7	45,2	9.1.1.1, 9.1.1.2, 9.1.2, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3, 9.1.5, 9.1.6.1, 9.1.6.2, 9.1.6.3, 9.1.6.4, 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.2.2.4, 9.2.2.5, 9.2.2.7, 9.2.3.1, 9.2.3.2, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.5, 9.2.6.1, 9.2.6.2, 9.2.6.3, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.3 e 9.7	90,5
Parcialmente implementada / cumprida	9.1.6.1, 9.1.6.3, 9.1.6.4, 9.2.1.2, 9.2.3.1, 9.2.4.2, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10 e 9.3	26,2	9.2.1.2 e 9.2.2.6	4,8	9.2.2.6	2,4
Em implementação / Em cumprimento	9.1.1.1, 9.1.1.2, 9.1.2, 9.1.3.1, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3, 9.1.5, 9.2.1.3, 9.2.2.2 e 9.2.4.1	26,2	9.1.2, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3, 9.1.5, 9.2.1.1, 9.2.1.4, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.5, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.7, 9.2.9 e 9.3	35,7	-	-
Não implementada / não cumprida	9.2.1.1, 9.2.1.4, 9.2.2.1, 9.2.2.5, 9.2.2.6, 9.2.2.7, 9.2.5, 9.2.6.1 e 9.2.6.2	21,4	9.2.2.7, 9.2.6.1 e 9.2.6.2	7,1	-	-
Não aplicável	9.4, 9.5, 9.6	7,1	9.4, 9.5, 9.6	7,1	9.4, 9.5, 9.6	7,1

Fonte: Acórdãos 1.864/2012-Plenário-TCU e 2.926/2013-Plenário-TCU e elaboração própria

Quadro 3 – Situação das deliberações do Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU

Situação	1º monitoramento – Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU	2º monitoramento – presente relatório

	Itens	%	Itens	%
Implementada / cumprida	9.3.1, 9.3.3, 9.3.4, 9.4.1, 9.4.4 e 9.4.5	60	9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.4 e 9.4.5	90
Parcialmente implementada / cumprida	9.4.2	10	-	-
Em implementação / Em cumprimento		30	-	-
Não implementada/não cumprida	-	-	9.4.3	10
Não aplicável	-	-	-	-

Fonte: Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU e elaboração própria.

Quadro 4 – Situação das deliberações dos Acórdãos 210/2013-Plenário-TCU e 2.926/2013-Plenário-TCU

Situação	1º monitoramento – presente relatório	
	Itens	%
Implementada / cumprida	Acórdão 210/2013-Plenário-TCU: 9.1 e 9.2	100%
	Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU: 9.9.2	50%
Parcialmente implementada / cumprida	-	-
Em implementação / Em cumprimento	-	-
Não implementada/não cumprida	-	-
Não aplicável / Perda de Objeto	Acórdão 2.926/2013-Plenário-TCU: 9.9.1	50%

Fonte: elaboração própria

432. Ressalte-se que não estava no escopo do monitoramento a análise da eficiência e da efetividade das ações adotadas pela agência na melhoria da qualidade. Por outro lado, a atuação da Anatel quanto à qualidade do SMP foi o objeto da presente auditoria, e o relatório detalhou os respectivos resultados encontrados.

433. Desta maneira, em que pesem as fragilidades apontadas ao longo do presente relatório, constata-se que, em parte devido aos trabalhos de auditoria e monitoramento do TCU desde 2006, houve uma evolução da Anatel, com a implantação e a utilização de diversos instrumentos para aprimorar a atuação da agência para garantir a qualidade da telefonia móvel no país.

434. Como exemplo dessas ações, citam-se as seguintes, adotadas desde o último monitoramento do TCU em 2013: a criação de uma Superintendência de Relações com Consumidor (SRC); a aprovação de um regulamento abrangendo direitos dos consumidores; criação de aplicativos e sítio direcionados ao consumidor; a ampliação dos tipos de instrumentos e métodos de fiscalização dos indicadores de qualidade e das reclamações das operadoras; a definição e publicação de portarias com a metodologia de cálculos da multas; e a realização de pesquisas de qualidade do SMP.

435. Assim, constata-se que a agência atendeu a todas as deliberações pendentes dos Acórdãos anteriores, sendo as únicas exceções as recomendações 9.2.2.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU. Entretanto, considerando a análise desses temas nos seus respectivos achados deste relatório e suas respectivas propostas de encaminhamento, entende-se que os objetos destas deliberações estão sendo abordados de forma mais abrangente e completa nas propostas da presente auditoria, não sendo pertinente permanecer monitorando o atendimento destas recomendações.

7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

436. Em 3/6/2016, a Anatel encaminhou o Ofício 39/2016/SEI/AUD-ANATEL (peça 174), com os seus comentários e informações complementares sobre os pontos abordados no relatório preliminar da presente auditoria. Entende-se que alguns dos argumentos apresentados pela agência devem ser analisados com mais detalhes como será feito a seguir.

437. Com relação à ausência do Índice de Desempenho na Qualidade (IDQ), a Anatel alegou que o indicador deixou de ser divulgado devido a dificuldades técnicas na implantação do respectivo sistema. Entretanto, a agência alega que a falta do indicador foi compensada pela divulgação do Índice Geral de Qualidade Operacional (IGQO), um indicador que está previsto em regulamento somente para a telefonia fixa, mas que a agência optou por estender para os demais serviços (peça 174, p. 6).

438. Verifica-se que a resposta da Anatel reforça os argumentos apontados na auditoria de que a agência utiliza, em suas atividades regulatórias, indicadores não regulamentados, o que prejudica a transparência da atuação da agência, em vez de seguir o disposto nos normativos do serviço.

439. Com relação à falha apontada pelo presente relatório sobre a fiscalização e o acompanhamento da tarifação e cobrança pelas operadoras, a agência alega que, para a constatação de irregularidades na cobrança dos casos de *roaming* em municípios de até 30.000 habitantes, foi instaurado em 25/4/2016 um processo administrativo para acompanhar o caso (peça 174, p. 12). Ressalta-se que a instauração se deu após a fase de execução da presente auditoria, o que reforça a fundamentação e conclusão do achado do relatório que trata do assunto.

440. O relatório apontou que as irregularidades na cobrança do serviço ainda são um dos motivos de reclamação mais frequentes do setor. Com respeito a isso, a Anatel afirmou que 'os consumidores reclamam de cobrança em desacordo com o contratado, possivelmente impactado pela exposição na mídia acerca do bloqueio de dados quando do consumo da franquia' e que 'isso se deve, na visão da Anatel, à falta de transparência no momento da oferta do serviço aos consumidores' (peça 174, p. 15).

441. Tal alegação não deve prosperar, dado que os relatórios do Sindec e os dados de sistema de registro de reclamações da Anatel, sistema Focus, evidenciam a relevância das cobranças indevidas e do seu impacto direto ao consumidor, independentemente de veiculações midiáticas sobre o tema. Além disso, a argumentação da agência ainda reforça o exposto no achado do relatório que tratou sobre a falta de transparência na oferta do serviço.

442. Com relação aos pontos destacados no relatório de auditoria sobre as pesquisas de qualidade percebida e de satisfação do consumidor, a Anatel afirma que os prazos para a execução da nova pesquisa unificada de qualidade foram definidos no Manual de Aplicação aprovado pelo Despacho 6.284/2015 SRC/SPR e alterado em parte pelo Despacho 10.677/2015 SRC/SPR, argumentando que não seria mais cabível a proposta do presente relatório que determina que a Anatel estipule marco temporal para essas ações (peça 174, p. 19).

443. Ocorre que a referida proposta, além de não tratar somente da definição do prazo de atuação da agência, incluindo outros pontos a serem aprimorados pela agência, visa garantir uma definição de marcos temporais mais estruturada e menos sujeita a sucessivas alterações. Assim, embora a Anatel tenha avançado em ter estabelecido um calendário para suas atividades, nota-se que ainda é necessário um planejamento mais efetivo. Uma evidência pode ser constatada na própria resposta da agência, que demonstra que o calendário foi definido por despacho, um instrumento suscetível a alterações e que foi, inclusive, alterado no mesmo exercício em que foi definido.

444. Sobre as questões levantadas pelo relatório com relação ao Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), a Anatel alega que, ao interpretar os dispositivos do regulamento, está atuando de forma a complementar o normativo com dados operacionais não abordados por ele. A agência cita exemplos específicos, como o envio de mensagens publicitárias aos usuários (peça 174, p. 39-40).

445. Entretanto o questionamento da auditoria visa ressaltar a necessidade de que as alterações dos dispositivos regulamentares sejam submetidas ao devido processo, evitando a falta de transparência na atuação da Anatel e nos critérios por ela considerados.

446. O escopo desta auditoria não abrange a análise de mérito de cada interpretação dada pela agência aos dispositivos do RGC, e sim a análise da conformidade da atuação da Anatel no processo como um todo. O mérito de cada questão poderá ser objeto de outros processos no TCU, assim como ocorreu com o próprio caso citado pela agência de envio de mensagens, que foi tratado pelo Tribunal no processo TC 025.943/2014-6.

447. Em sua resposta, a Anatel solicitou a ampliação do prazo de cumprimento da determinação prevista para a sessão 5.2.3 do presente relatório. Entretanto, dado que o prazo da proposta de encaminhamento da área técnica do TCU supera em noventa dias a data prevista pela própria agência para a conclusão do relatório de análise do impacto regulatório do processo em referência, prevista na agenda regulatória 2015-2016, considera-se não ser adequada a extensão desse prazo.

448. Com relação à resposta apresentada pela Anatel, como um todo, observa-se que foram utilizados como argumentos informações e documentos que já haviam sido analisados durante a fase de execução e relatório da presente auditoria, não sendo capazes de elidir as inconformidades apontadas na auditoria. Como exemplos de argumentos trazidos pela agência e que já tinham sido abordados, citam-se os seguintes pontos (peça 174):

a) a revisão do modelo de gestão da qualidade dos serviços de telecomunicações e os eventuais efeitos por ela causados;

b) a aprovação do RGC e seu efeito nas relações com os consumidores e com as operadoras;

c) os efeitos trazidos pela reestruturação da agência ocorrida em 2013 diante do novo regimento interno da Anatel;

d) e a escassez de recursos orçamentários, financeiros e de pessoal da agência para executar as suas atividades regulatórias.

449. Por fim, a Anatel alega em sua resposta que algumas falhas apontadas pela auditoria se tratavam de falhas pontuais (peça 174, p. 28). Entretanto, diante de todas as evidências apresentadas no presente relatório, verifica-se novamente que se tratam de falhas recorrentes e que exigem uma atuação sistêmica da agência.

450. Assim, após a análise das manifestações da Anatel, entende-se não ser necessário demais alterações nas propostas de encaminhamento do presente relatório.

8. CONCLUSÃO

451. Trata-se de auditoria operacional na atuação da Anatel na garantia da qualidade do serviço de telefonia móvel no Brasil.

452. O objetivo desta auditoria foi avaliar se a atuação da Anatel contribui para a melhor compreensão, pelo consumidor, do serviço prestado e dos seus direitos e avaliar alguns aspectos da atuação da agência, analisando se os requisitos vigentes de qualidade do serviço de telefonia móvel definidos pela Anatel estão alinhados com a percepção do usuário e se a forma de utilização dos principais instrumentos da agência, a exemplo de planos de melhoria e indicadores, e os resultados obtidos por eles promovem a melhoria da qualidade do serviço de telefonia móvel (parágrafos 8 a 16).

453. A análise realizada revelou que algumas deficiências e fragilidades na atuação da Anatel prejudicam a melhor compreensão pelo consumidor do serviço móvel prestado e dos seus direitos. Como principais, citam-se: a ausência de transparência nas informações referentes ao funcionamento do serviço SMP e às ofertas; a falta de transparência no processo de divulgação dos indicadores pela Anatel; a falta de clareza na definição dos parâmetros referentes à necessidade de cobertura do serviço móvel e baixa divulgação dos parâmetros aos consumidores; a ausência de transparência e morosidade na atuação da Anatel sobre as alterações feitas pelas operadoras sobre os planos de dados de SMP inicialmente considerados ilimitados; e a baixa publicidade e atuação

da Anatel sobre o impacto na tarifação e cobrança dos serviços de SMP causado por limitações geográficas (parágrafos 55 a 133).

454. Ao avaliar se os requisitos vigentes de qualidade do SMP definidos pela agência estão alinhados com a percepção do usuário, constatou-se a ausência de aferição efetiva da percepção e da satisfação do usuário pela Anatel devido à atuação deficiente do órgão em executar a pesquisa e analisar seus resultados em série histórica (parágrafos 134 a 157).

455. Com relação aos instrumentos utilizados pela agência, constataram-se diversas falhas: deficiências no processo de fiscalização; deficiências na elaboração e extração dos indicadores e parâmetros utilizados para acompanhar a qualidade da telefonia móvel; fragilidade dos indicadores obtidos por meio da Entidade de Aferição da Qualidade (EAQ); deficiências do Indicador de Desempenho de Atendimento (IDA) desenvolvido pela Anatel; fragilidades e inconsistências dos Planos de Melhoria da Qualidade (PMQ); ausência de estudo atualizado pela Anatel para embasar o parâmetro mínimo de cobertura definido pela agência; e alteração pela Anatel da interpretação e aplicabilidade dos dispositivos do RGC por intermédio de instrumento inadequado e de baixa publicidade (parágrafos 158 a 337).

456. Diante das análises realizadas no presente relatório com relação à atuação da Anatel, principalmente com relação aos instrumentos por ela escolhidos no acompanhamento da qualidade da telefonia móvel, foi possível concluir que, ao invés de focar suas ações em procedimentos, instrumentos e métodos específicos e robustos de controle e fiscalização, a Anatel optou por acompanhar a qualidade do SMP por meio de inúmeros instrumentos e processos de trabalho diversos, que muitas vezes não convergiam em uma mesma avaliação e recorrentemente apresentavam fragilidades prejudiciais aos resultados por eles apresentados.

457. Observou-se que muitos desses instrumentos e atividades de acompanhamento foram sendo criados cumulativamente pela agência, com o passar do tempo, sem que houvesse a reavaliação ou readequação pela Anatel dos instrumentos já vigentes. Muitas dessas ações foram iniciadas pelo órgão regulador como respostas imediatas a fatores externos específicos que exigiram uma ação da Anatel, como foi o caso das cautelares que resultaram na suspensão da venda de acessos móveis e no PMQ, sem que a agência levasse em consideração os demais instrumentos existentes e sem que houvesse um planejamento a longo prazo e uma revisão do modelo de acompanhamento da qualidade do SMP como um todo.

458. Conclui-se que o modelo adotado pela Anatel, em que há inúmeros processos de trabalho e instrumentos para avaliar a qualidade da telefonia móvel sem que haja entre eles, necessariamente, uma avaliação de forma correlacionada do serviço, aumenta a complexidade da atuação da agência de maneira que, apesar de executar diversas atividades de controle, a Anatel não consegue focar suas ações e realizá-las de forma eficiente, prejudicando, assim, a confiabilidade e clareza dos resultados obtidos e, consequentemente, da qualidade da telefonia móvel de maneira geral.

459. Por isso, as propostas de determinações e recomendações do presente relatório visam a correção das inconformidades apontadas e a adoção de medidas para aprimorar os métodos e processos de trabalho da Anatel com relação à qualidade da telefonia móvel.

460. No âmbito do presente processo, também foram monitoradas as deliberações pendentes de atendimento dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU. A única deliberação ainda pendente de atendimento é a recomendação 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU. Entretanto, considerando a análise do Indicador de Desempenho de Atendimento (IDA) no achado 5.4 e sua respectiva proposta de encaminhamento, entende-se que o objeto desta deliberação está sendo abordado de forma mais abrangente e completa nas propostas da presente auditoria, não sendo pertinente permanecer monitorando o atendimento desta recomendação (parágrafos 338 a 435).

461. A análise realizada na presente auditoria e a implementação das propostas de encaminhamento sugeridas neste relatório têm como benefícios esperados: maior informação do consumidor sobre o SMP, a regulamentação da Anatel e os resultados da atuação da agência; maior interação entre a Anatel e os órgãos de defesa do consumidor; e aumentar a eficiência e a efetividade das ações de

regulamentação, acompanhamento, controle e fiscalização da agência para garantir a qualidade da telefonia móvel no país.

462. Consoante item 3.1 da Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, o objeto da presente auditoria, qual seja, a atuação da Anatel sobre a qualidade do serviço de telefonia móvel, não é quantificável em valores monetários e, desse modo, não cabe mensurar o Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) neste processo.

463. De acordo com o disposto no art. 4º, § 2º, da Resolução TCU 254/2013, que dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal, cabe 'ao TCU respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal'. Em cinco dos ofícios enviados pela Anatel ao TCU (peças 16; 26; 32, p. 3; 33, p. 4; 39), consta solicitação da agência para que seja dado tratamento sigiloso a algumas peças do presente processo, tendo em vista seu conteúdo, com base no art. 39, parágrafo único, da Lei 9.472/1997. Diante da solicitação da Anatel, considera-se como sigiloso o conteúdo das peças 16, 26, 32, 33, 36, 46, 47, 49, 52, 58, 63, 64, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 83, 97, 99, 100, 103, 104, 109, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 126, 127, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 146, 148, 154, 162 e 163.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

464. Ante ao exposto, propõe-se:

a) em relação ao Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, considerar implementadas as recomendações 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.4.2 e 9.5.2 (parágrafos 348-366, 369-378, 388-406);

b) em relação ao Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, considerar:

b.1) cumpridas as determinações 9.1.2, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3 e 9.1.5 (parágrafos 412-430);

b.2) implementadas as recomendações 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.1.4, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.5, 9.2.2.7, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.6.1, 9.2.6.2, 9.2.7, 9.2.9 e 9.3 (parágrafos 339-366, 369-387, 396-406, 412-430);

b.3) parcialmente implementada a recomendação 9.2.2.6 (parágrafos 407-411);

c) em relação ao Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, considerar:

c.1) cumpridas as determinações 9.3.2 e 9.3.5 (parágrafos 412-430);

c.2) implementada a recomendação 9.4.2 (parágrafos 339-347);

c.3) não implementada a recomendação 9.4.3 (parágrafos 367-368);

d) em relação ao Acórdão 210/2013-TCU-Plenário, considerar:

d.1) cumpridas a determinação 9.1 (parágrafos 407-411);

d.2) implementada a recomendação 9.2 (parágrafos 396-406);

e) em relação ao Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário, considerar:

e.1) implementada a recomendação 9.9.2 (parágrafos 379-387);

e.2) que a recomendação 9.9.1 não é mais aplicável (parágrafos 339-347);

f) considerar como cumprida a determinação do item 9.2.3 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário (parágrafo 325);

g) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que

g.1) dê, no prazo de noventa dias, publicidade à motivação da escolha dos indicadores divulgados pela agência em seus canais de comunicação, por a situação atual estar em desacordo com o art. 19, caput, da Lei 9.472/1997 e com o art. 5° da Resolução Anatel 575/2011 (parágrafo 78);

g.2) apresente, no prazo de noventa dias, por a situação atual estar em desacordo com o art. 218, incisos VI, VII e X, da Resolução Anatel 612/2013, com o art. 1º, parágrafo único, art. 5° e art. 8° da Resolução Anatel 654/2015 e com o art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, um plano de ação para a execução da pesquisa de satisfação do usuário e da qualidade percebida por ele, estabelecendo (parágrafo 156):

g.2.1) marcos temporais para as ações previstas;

g.2.2) medidas que visem reduzir a ocorrência dos problemas apresentados nas pesquisas passadas;

g.2.3) critérios e procedimentos destinados a utilizar efetivamente os resultados obtidos nas pesquisas com ações concretas de controle e de melhoria da qualidade do SMP alinhadas com a percepção do usuário;

g.3) apresente, no prazo de noventa dias, um plano de ação contendo um calendário de fiscalizações periódicas acerca do cumprimento por parte das operadoras das obrigações regulamentares e das disposições legais referentes a cobrança e faturamento dos serviços de SMP, incluindo a fiscalização dos tipos de problemas mais reclamados na agência, por estar a situação atual em desacordo com o inciso XI do art. 19 e com o art. 127 da Lei 9.472/1997 (parágrafo 167);

g.4) inclua, no prazo de noventa dias, no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, avaliação quanto ao volume excessivo de indicadores, à viabilidade de se mensurar o indicador de forma fidedigna, à sobreposição de atividades de fiscalização e controle da qualidade do serviço de telefonia móvel, e à necessidade de fiscalização periódica dos processos de extração dos indicadores, incluindo aqueles extraídos pela Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), por a situação atual estar em desacordo com o art. 2, caput e inciso IX, da Lei 9.784/1999, com o art. 127, incisos VI e X, da Lei 9.472/1997, com os princípios da eficiência, celeridade, proporcionalidade, economicidade previstos no art. 36, parágrafo único, da Resolução Anatel 612/2013 e com seu art. 202, incisos I e II, e com o art. 6°, inciso III, da Lei 8.078/1990 (parágrafo 230);

g.5) elabore, no prazo de noventa dias, estudo para avaliar a adequação e atualidade do parâmetro mínimo de cobertura do serviço telefonia móvel definido pela agência e exigido das operadoras, levando em consideração variáveis que podem impactar na satisfação dos usuários, como densidade populacional da área atendida, regiões de maior relevância para o município, e possíveis pontos estratégicos para a localidade, dando a devida publicidade e transparência à análise realizada e suas conclusões, por a situação atual estar em desacordo com o art. 19, caput, art. 38, art. 40 e art. 127, caput e incisos III, VII e VII, todos da Lei 9.472/1997, com o art. 2°, *caput*, da Lei 9.874/1999 e com o art. 6º, inciso III, da Lei 8.078/1990 (parágrafo 325);

g.6) adote, no prazo de sessenta dias, providências com vistas a excluir do manual técnico do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) toda e qualquer interpretação que resultou em alteração do significado e/ou abrangência do texto vigente do regulamento, em especial aquelas definidas pelo manual para o inciso XVIII do art. 3° e inciso VIII do art. 22 do RGC, por estar a situação atual em desacordo com os incisos I, II e III do art. 112 da Resolução Anatel 632/2014 (parágrafo 336);

g.7) regulamente, no prazo de 180 dias, os princípios, requisitos e forma de expedição de medidas cautelares, por a situação atual estar em desacordo com os princípios de isonomia, legalidade e proporcionalidade, previstos nos arts. 38 e 127, inciso VI, da Lei 9.472/1997 (parágrafo 273);

g.8) adote, no prazo de 120 dias, ações de fiscalização periódica na atuação da Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), ou qualquer entidade que venha a substituí-la no processo de extração e cálculos dos indicadores de qualidade, buscando mitigar as fragilidades técnicas, operacionais e metodológicas existentes no atual processo de medição e divulgação da qualidade de dados no SMP, por a situação atual estar em desacordo com os arts. 19, inciso XI, e 127, inciso X, da Lei 9.472/1997 (parágrafo 241);

h) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que avalie a conveniência e oportunidade de:

h.1) ampliar a fiscalização sobre a divulgação e cumprimento das ofertas de planos e promoções pelas operadoras aos usuários, com vistas a assegurar transparência aos usuários dos serviços de SMP e garantir o cumprimento pelas operadoras do disposto na regulamentação (parágrafo 63);

h.2) estabelecer e formalizar os requisitos mínimos a serem cumpridos pelas operadoras na divulgação dos mapas de cobertura na internet, com vistas a aumentar a efetividade desse instrumento de consulta voltado para o usuário (parágrafo 89);

h.3) em casos de conflito ou controvérsias quanto à utilização e prestação dos serviços de telecomunicações entre os atores do setor, se manifestar e atuar de forma tempestiva e considerando as posições de diversos atores do setor e as questões técnicas, econômicas e jurídicas envolvidas no conflito e que podem impactar na prestação do serviço, com vistas a ampliar a transparência e efetividade da atuação da agência, reduzindo a possível judicialização dos questionamentos feitos sobre as medidas adotadas pelas operadoras (parágrafo 119);

h.4) adotar medidas que incentivem a atuação proativa das operadoras para a diminuição e a resolução efetiva dos problemas acerca de cobrança e faturamento reclamados na agência, e medidas que deem publicidade e transparência às informações relacionadas a esses problemas, com vistas a garantir a proteção do usuário e o cumprimento da legislação vigente (parágrafo 168);

h.5) no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, reavaliar o número de procedimentos existentes na agência para fiscalizar e acompanhar os indicadores que monitoram o desempenho do referido serviço e reavaliar a periodicidade das fiscalizações voltadas para acompanhar os processos de extração de dados realizados pelas operadoras para calcular esses indicadores, com vistas a evitar que haja sobreposição de atividades para avaliar o mesmo tema ou critério e a ampliar a confiabilidade dos resultados do desempenho do SMP (parágrafo 189);

h.6) reavaliar o escopo e operacionalização do Centro de Monitoramento de Redes de Telecomunicações da Anatel, analisando se as informações exigidas das operadoras pela agência reguladora não extrapolam a Resolução Anatel 656/2015 (parágrafo 189);

h.7) incluir no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, a avaliação quanto às possíveis melhorias advindas da implantação de metodologia que considere as metas de qualidade de telefonia móvel de maneira segmentada, considerando as especificidades das regiões monitoradas, com vistas a incentivar a expansão do fornecimento do serviço e a sua convergência com a percepção do usuário (parágrafo 227);

h.8) incluir no processo de revisão do modelo de gestão da qualidade do SMP, em andamento na agência, avaliação quanto à adequação e à atualização dos critérios utilizados na metodologia do Índice de Desempenho de Atendimento (IDA), com vistas a trazer mais confiabilidade aos resultados quanto ao desempenho das operadoras (parágrafo 254);

h.9) caso haja assinatura de termos de ajustamento de conduta ou de compromissos de atendimento a medidas cautelares, planejar-se para que os esforços de controle e fiscalização necessários para o acompanhamento e a eventual sanção tempestivos das obrigações previstas nesses instrumentos possam ser realizados e concluídos, com vistas a garantir a eficácia da utilização desses instrumentos pelo órgão regulador na busca da melhoria da qualidade para os usuários dos serviços de telecomunicações (parágrafo 295);

i) com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência à Anatel sobre o dever legal de obedecer ao procedimento administrativo previsto para realizar eventuais alterações no texto dos seus regulamentos, pois a situação atual, na qual o Conselho Diretor ou um grupo composto por servidores da agência e representantes das prestadoras de telecomunicações alteram o significado e/ou a abrangência do texto vigente dos regulamentos, afronta ao disposto nos arts. 41 e 42 da Lei 9.472/1997, e no caput e parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes (parágrafo 335);

j) que, nos termos do art. 43 da Resolução TCU 259/2014, seja autorizada a autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade no âmbito da Anatel pela não adoção das medidas previstas no inciso VI dos Despachos 4.783, 4.787, 4.789, 5.671, 5.672 e 5.673/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, no inciso III dos Despachos 4.786, 4.807 e 4.808/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel e no inciso VII dos 5.156, 5.158 e 5.159/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, em descumprimento ao disposto no art. 19, inciso XI, da Lei 9.472/1997, no art. 10, inciso III, da Resolução Anatel 477/2007, e nos incisos dos referidos despachos (parágrafo 303);

k) considerar sigilosas as peças 16, 26, 32, 33, 36, 46, 47, 49, 52, 58, 63, 64, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 83, 97, 99, 100, 103, 104, 109, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 126, 127, 129, 131, 132, 133,

134, 135, 136, 137, 138, 141, 146, 148, 154, 162 e 163 destes autos, com fundamento nos arts. 4º, § 2º, e 5º, § 4º, da Resolução TCU 254/2013 (parágrafo 462);

l) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo, bem como do relatório e voto que a fundamentarem:

l.1) à Anatel;

l.2) à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

l.3) à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

l.4) à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, em atendimento aos itens 9.2 do Acórdão 2.527/2015-TCU-Plenário e 9.2.2 do Acórdão 1.089/2016-TCU-Plenário;

l.5) à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados, em atendimento ao item 9.2.3 do Acórdão 1.169/2016-TCU-Plenário;

l.6) à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

l.7) ao Procurador da República Vitor Souza Cunha, em atendimento ao TC 016.100/2016-6;

m) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

3. Pautados os presentes autos, a Anatel remeteu ao meu gabinete o Ofício 203/2016/SEI/PR-ANATEL (peça 179), com informações complementares acerca de alguns achados da auditoria. Ao tempo em que enaltece a qualidade do trabalho realizado pela equipe da SeinfraAeroTelecom, o documento contém pedido de modificação ou exclusão de itens da proposta de encaminhamento transcrita acima. De modo geral, os elementos adicionais apenas reiteram aqueles apresentados pela agência quando de sua manifestação acerca do relatório prévio (peça 174), os quais já foram detidamente analisados no item 7 do relatório final e não têm, portanto, o condão de alterar as razões de decidir que trago a este Plenário.

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado os resultados da auditoria operacional realizada com o objetivo avaliar a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na garantia e na melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil. O trabalho, diligentemente realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom), inclui, também, o monitoramento das deliberações ainda não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário.

2. O histórico das ações de controle desta Corte com enfoque na atuação da Anatel em relação à qualidade dos serviços de telecomunicações é rico, como comprovam as diversas fiscalizações já realizadas, as quais abrangeram as atividades da agência atinentes às suas principais atribuições – regulamentação, fiscalização, sanção e educação do usuário. Os trabalhos resultaram em recomendações e determinações que induziram relevantes avanços, a exemplo da edição de regulamento de defesa do consumidor pela agência; da elaboração de metodologia para fixação das multas aplicadas nos casos de descumprimento dos indicadores de qualidade; e da criação, no órgão regulador, de uma superintendência de relações com os consumidores.

3. Contudo, no caso específico do serviço móvel pessoal (SMP), os progressos não foram suficientes para alterar a percepção generalizada entre nós, usuários, de que a qualidade ainda está longe de um patamar considerado adequado. Essa percepção materializa-se no expressivo número de reclamações junto às centrais de atendimento das operadoras e da própria Anatel, bem como na posição do serviço de telefonia móvel nos *rankings* de reclamação publicados pelos Procons em todo o Brasil e pelo Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec). Segundo dados do Sindec, o SMP foi o segundo serviço mais reclamado em 2014, ficando atrás apenas do de telefonia fixa.

4. Esse preocupante quadro, aliado ao caráter quase essencial do SMP nos dias atuais, com 280 milhões de acessos contabilizados ao final de 2014, deixou patentes a necessidade e a oportunidade para a realização da presente ação de controle. Para além disso, as mudanças estruturais por que o setor de telecomunicações passou na última década, com reflexos significativos sobre as demandas e os perfis dos consumidores, requeriam a atualização do panorama anteriormente traçado por esta Corte na auditoria realizada em 2006 (Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenrário), com a identificação das fragilidades contemporâneas que ainda impedem o usuário da telefonia móvel de desfrutar de um serviço de qualidade.

5. Diante disso, como relator da função Comunicações no biênio 2015-2016, não podia deixar de propor o presente trabalho, cuja construção contou com a valorosa colaboração do Ministro-Substituto Augusto Sherman, relator dos autos que ensejaram quase todos os acórdãos ora monitorados.

II

6. Nosso ordenamento jurídico contempla um amplo sistema destinado à proteção do consumidor, no qual se inserem as normas que regem a atuação dos órgãos reguladores. O pleno atendimento dos usuários é pressuposto para toda concessão ou permissão de serviços públicos, consoante disposto no art. 6º da Lei 8.987/1995, cabendo às agências reguladoras o papel fundamental de buscar um equilíbrio entre os interesses dos principais atores envolvidos nesse processo: os consumidores, as empresas e o governo.

7. No setor de telecomunicações, as atribuições da Anatel devem alinhar-se aos preceitos da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, que, em seu art. 2º, inciso III, atribui ao Poder

Público o dever de adotar medidas que propiciem **padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários**. Por seu turno, o art. 3º, inciso I, da mesma lei prevê que o usuário tem direito de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional. Mais adiante, em seu art. 127, inciso I, a Lei Geral de Telecomunicações determina que a disciplina da exploração dos serviços de telecomunicações em regime privado, caso do serviço de telefonia móvel, terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas aos direitos dos consumidores, destinando-se a garantir a diversidade de serviços, o incremento de sua oferta e a sua qualidade.

8. Tendo em vista que a função regulatória da Anatel constitui fator decisivo para garantir a qualidade na prestação do serviço de telefonia móvel no país, no presente trabalho buscou-se identificar fragilidades e oportunidades de melhoria nos processos de trabalho da agência relacionados à regulamentação, ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização da qualidade da telefonia móvel, bem como avaliar a qualidade das informações produzidas e os resultados da atuação do órgão regulador.

9. Para tanto, foram formuladas as três questões de auditoria a seguir, as quais, de maneira geral, destinaram-se a avaliar o alinhamento da atuação e dos instrumentos utilizados pela Anatel na garantia e na melhoria da qualidade do SMP à percepção do usuário:

> 1. A atuação da Anatel contribui para a melhor compreensão pelo consumidor do serviço prestado e dos seus direitos?
>
> 2. Os requisitos vigentes de qualidade do serviço de telefonia móvel definidos pela agência estão alinhados com a percepção do usuário?
>
> 3. A forma de utilização dos principais instrumentos do órgão regulador, a exemplo de planos de melhoria e indicadores, e os resultados obtidos por eles promovem a melhoria da qualidade do serviço de telefonia móvel?

10. Para respondê-las, a equipe de auditoria baseou-se em ampla pesquisa documental, que abrangeu tanto os trabalhos anteriores realizados pelo TCU quanto o arcabouço normativo que regula o assunto, incluindo atos e decisões da própria agência e processos judiciais que contemplam o tema. Também foram realizadas entrevistas com diversos atores do setor de telecomunicações, como gestores e técnicos da própria Anatel, especialistas do setor, representantes de prestadoras de SMP, Procurador do Ministério Público Federal, representantes de organizações de defesa do consumidor (Proteste), consultores legislativos da Câmara dos Deputados, Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e acadêmicos do setor.

11. Desde já, manifesto minha satisfação com o trabalho realizado, cujo rigor culminou em achados robustos, relevantes e suficientes para fundamentar as deliberações que submeto a este Plenário. Adoto, pois, a análise da SeinfraAeroTelecom como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos destaques e das considerações que passo a expor.

III

12. O diligente esforço da equipe de auditoria revelou deficiências e fragilidades que dificultam à parte mais vulnerável no setor regulado – o usuário – o exercício de seu direito a um serviço de qualidade. Podemos dividir os achados em três grandes grupos de problemas interdependentes e que se reforçam mutuamente, os quais afetam as três principais atividades da função regulatória, assim identificadas por Martin Lodge e Kai Wegrich: estabelecimento de padrões (regulamentação), coleta de informações e modificação de comportamento ("O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta". *In:* Desafios da regulação no Brasil. Org.: Jadir Dias Proença, Patrícia Vieira da Costa e Paula Montagner. Brasília: Enap, 2006).

13. O primeiro grupo diz respeito à ausência de clareza e transparência de informações essenciais sobre a prestação do serviço móvel – ofertas, planos, cobertura, tarifação e cobrança, indicadores e parâmetros de acompanhamento e avaliação do serviço.

14. Por um lado, nem todas as informações necessárias ao chamado "empoderamento" do consumidor estão disponíveis; por outro, muitas das informações disponíveis não estão claras ou não são facilmente compreendidas por aquele ator. Carecem de maiores esclarecimentos e transparência tanto informações básicas, necessárias para que o usuário entenda e usufrua plenamente do SMP, a exemplo de promoções e novos planos ofertados pelas operadoras, quanto aspectos técnicos inerentes ao próprio serviço de telefonia móvel, em sua maioria de difícil compreensão ao cidadão comum, como as chamadas áreas de sombra e o sistema diferenciado de cobrança de *roaming* nas cidades com menos de 30 mil habitantes.

15. Também não são suficientemente divulgadas informações sobre a cobertura do serviço móvel, a qual não é vista, pela agência, como um indicador de qualidade da telefonia móvel, nada obstante ser um dos principais elementos de qualidade percebidos pelo consumidor. A esse respeito, apurou-se que a Anatel não padroniza nem fiscaliza a qualidade dos mapas de cobertura disponibilizados pelas operadoras e exigidos pela própria agência, informação essencial para a escolha, pelo consumidor, da prestadora de serviço de telefonia móvel.

16. As falhas dificultam a compreensão, pelo consumidor, acerca do desempenho e da qualidade dos serviços de SMP prestados pelas operadoras, bem como da própria atuação da agência sobre o tema. Com isso, tem prejudicada a defesa e a reivindicação de seus direitos, bem como a possibilidade de comparar as prestadoras de serviço, distorcendo as informações necessárias para a escolha entre elas.

17. Essa falta de clareza e transparência decorre, em grande parte, da necessidade de melhoria na atuação da agência em promover o acesso a tais informações, sobretudo nas suas funções de regulamentação e fiscalização. Um bom exemplo disso emerge da análise da atuação da Anatel para resolver a situação de conflito entre usuários e operadoras, em outubro de 2014, quando elas decidiram alterar os planos de dados de SMP, inicialmente considerados ilimitados.

18. O episódio deixou clara a fraca participação da Anatel para mediar a controvérsia, tarefa que acabou sendo assumida por diversos órgãos e entidades, gerando dúvidas sobre o papel e a credibilidade da atuação da agência na defesa dos usuários de serviços de telecomunicações. Com efeito, a intensa judicialização da questão, que ainda está pendente de decisão do Poder Judiciário, bem como a recente polêmica gerada em face da possibilidade de imposição de franquia na internet fixa, assunto atualmente em análise na Anatel, evidenciam a necessidade de aprimoramentos na atuação do órgão regulador, de modo que seus resultados sejam tempestivos, abrangentes e equitativos, contemplando todos os aspectos técnicos, jurídicos e econômicos envolvidos.

IV

19. Por seu turno, um segundo grupo de achados evidencia que os requisitos de qualidade do serviço de telefonia móvel atualmente vigentes nem os instrumentos utilizados pela Anatel para aferir a aderência do serviço ofertado a tais requisitos (metas e indicadores) estão alinhados à percepção do usuário. As constatações que destaco a seguir, as quais dizem respeito a dificuldades de acesso a dados, fragilidades em sua extração, inconsistências conceituais e no cálculo dos principais indicadores utilizados pela Anatel no controle da qualidade do serviço de telefonia móvel, deixam clara a necessidade de aperfeiçoamento nos mecanismos de coleta, consolidação e tratamento das informações disponíveis.

20. O primeiro achado de destaque neste grupo está ligado a um aspecto basilar no processo de alinhamento da atuação da Anatel às expectativas dos usuários, qual seja, a aferição efetiva, pela agência, da qualidade percebida e da satisfação do usuário. O histórico levantado pela equipe de

fiscalização deixa clara a ausência de avaliação, pela Anatel, da qualidade percebida pelo usuário ao longo da última década. Essa atividade foi sistematizada apenas em 2015, com a edição do Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Resolução-Anatel 654/2015).

21. A metodologia adotada até então estava estruturada sob o ponto de vista do próprio órgão regulador, mas não do consumidor, não retratando, portanto, a qualidade de fato percebida por ele. Ademais, a aferição era realizada por meio de processos e metodologias distintas, que sofreram uma série de alterações e problemas desde o início, prejudicando, ou mesmo impossibilitando, a comparabilidade dos resultados e a análise de sua evolução. Assim, não se pode dizer que os resultados das esparsas pesquisas realizadas ao longo dos anos tenham sido, de fato, aplicados no acompanhamento da qualidade pela agência, muito menos que efetivamente subsidiaram ações junto às operadoras para melhorar o serviço de telefonia móvel.

22. Em que pese a edição da Resolução-Anatel 654/2015, a equipe de auditoria destaca que a agência ainda não tomou medidas concretas para dar início às pesquisas de satisfação do usuário e da qualidade percebida por ele, na forma estabelecida no referido normativo (arts. 5º a 8º), de modo a subsidiar suas atividades e, por conseguinte, fomentar a efetividade da ação regulatória quanto à melhoria da prestação do serviço, a partir do ponto de vista do usuário, em consonância com o art. 218, incisos VI, VII e X da Resolução-Anatel 612/2013, c/c o art. 1º, parágrafo único, da Resolução-Anatel 654/2015. Dessa forma, propôs determinação para que a Anatel elabore um plano de ação para a execução da pesquisa de satisfação do usuário e da qualidade por ele percebida, incluindo: marcos temporais para as ações previstas; medidas para reduzir a ocorrência dos problemas apresentados nas pesquisas passadas; e critérios e procedimentos para garantir que os resultados sejam efetivamente utilizados nos processos da agência com vistas à melhoria do SMP.

23. Entretanto, vislumbro que as informações apresentadas pela Anatel em sua manifestação sobre o relatório preliminar da presente auditoria, por meio do Ofício 39/2016/SEI/AUD-ANATEL, de 3/6/2016 (peça 174), suprem o objetivo do referido plano de ação no que tange ao primeiro elemento que ele deveria contemplar. De fato, os prazos para a execução da nova pesquisa unificada de qualidade estão definidos no Manual de Aplicação aprovado pelo Despacho 6.284/2015 SRC/SPR, alterado em parte pelo Despacho 10.677/2015 SRC/SPR, consoante tabela constante da peça 174 (p. 10). Quanto aos demais elementos do plano de ação, entendo que, para sua maior efetividade, a proposta da unidade técnica possa ser ajustada, de modo que seja determinado diretamente à agência que adote as providências sugeridas, ao invés de contemplá-las em um plano de ação.

24. A necessidade de melhoria no alinhamento entre a atuação da Anatel e as expectativas e demandas do usuário é corroborada ao se analisar as metas de qualidade estipuladas pelo órgão regulador no exercício de sua função regulamentar. De acordo com o art. 1º, § 3º, da Resolução-Anatel 575/2011, referidas metas devem ser estabelecidas considerando, além da visão técnica sobre o funcionamento da rede, a perspectiva do usuário. Contudo, foi constatado que, no caso das metas associadas à expansão das redes, os níveis mínimos de qualidade estabelecidos produzem efeito contrário ao resultado esperado, ou seja, reduzem o incentivo à ampliação pelas operadoras, com prejuízo tanto da competição entre elas como do próprio acesso ao serviço pelos consumidores. No caso das metas referentes ao serviço de banda larga móvel no SMP, por exemplo, o parâmetro fixado com base na tecnologia 3G leva à redução do incentivo ao atendimento em áreas rurais e outras de difícil atendimento, nas quais o serviço móvel a partir da tecnologia 2G atenderia a demanda existente. Contudo, a tecnologia mais simples não é utilizada visto que a meta estipulada pela Anatel, baseada em 3G, não poderia ser cumprida.

25. Também se verifica o descompasso entre a atuação da Anatel e a visão do usuário nas inadequações apuradas no manual técnico elaborado para viabilizar a implementação do Regulamento-Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). A equipe de auditoria

verificou que o grupo responsável pela elaboração e atualização do referido manual não conta com representantes dos consumidores, mas apenas das operadoras e da própria Anatel. Ademais, alguns dispositivos do manual violam frontalmente garantias e direitos dos consumidores previstos no RGC, em benefício das operadoras. Como exemplo, cito a exceção aberta à vedação prevista no RGC que o consumidor receba mensagem publicitária sem seu prévio e expresso consentimento, que flagrantemente fere o direito previsto no art. 3º, inciso XVII, do RGC e beneficia as prestadoras de telefonia móvel.

26. Quanto ao processo de extração e medição dos indicadores de qualidade da telefonia móvel, foi observado que a falta de padronização na metodologia de extração dos dados utilizados e as deficiências na atividade de coleta e tratamento deles, além de inviabilizarem a construção de séries históricas, fazem com que os valores dos indicadores nem sempre reflitam, com significância estatística, a real situação das operadoras.

27. Também merecem destaque, neste grupo de achados, as constatações atinentes à Entidade Aferidora de Qualidade (EAQ), entidade autônoma responsável por conduzir os processos de aferição da qualidade da banda larga, tanto móvel quanto fixa, prevista no art. 26 do Regulamento de Qualidade do SMP editado em 2011, a qual deveria ser contratada pelas operadoras. Ocorre que, por força do modelo implementado pela Anatel, parte de suas competências legais relativas à mensuração e ao cálculo dos indicadores foram repassadas para a EAQ, sem que se garantisse, contudo, a capacidade técnica e de infraestrutura da entidade. Somada a isso, verifica-se uma frágil fiscalização da agência sobre o ente privado, o que inviabiliza a esperada melhoria do nível de controle e da fidedignidade dos indicadores obtidos pela EAQ. Como consequência, tem-se a divulgação para a sociedade e a utilização pela Anatel de índices não confiáveis e não fidedignos, sem validade estatística, que apresentam uma visão incorreta da realidade da prestação dos serviços móveis no país e que, dessa forma, dificultam os processos de tomada de decisão sob as duas perspectivas, a do usuário e a do regulador.

28. Em relação aos indicadores em si, verificou-se que um grande volume de indicadores e critérios utilizados pela Anatel, decorrente dos vários instrumentos utilizados pela agência para acompanhar a qualidade do SMP, como os Planos de Melhoria da Qualidade (PMQ), o monitoramento de redes, os processos de acompanhamento (PACs), os termos de ajustamento de conduta (TACs) e mesmo indicadores não regulamentados. A falta de estruturação das diversas ferramentas pode gerar resultados inconsistentes, contraditórios e sem validade estatística, além de insegurança jurídica e falta de transparência para a sociedade sobre os critérios em utilização pela Anatel para monitorar e avaliar a qualidade da telefonia móvel.

29. As deficiências apontadas acarretam um excesso de atividades tanto para a agência, comprometendo sua eficiência, quanto para as operadoras, aumentando-lhes o custo regulatório, sem um comprovado ganho correspondente de qualidade no serviço percebido pelo usuário. Conclusão semelhante foi apontada pelo *Government Accountability Office* (GAO), entidade de fiscalização superior dos Estados Unidos, em estudo sobre o acompanhamento, pelo órgão regulador americano, da qualidade do serviço móvel. Consoante noticiado no relatório precedente, o GAO verificou que:

> "a agência reguladora optou por não realizar alguns tipos de avaliações, que são realizadas pela Anatel, justamente por apresentarem empecilhos operacionais e baixa confiabilidade nos resultados obtidos, assim como as dificuldades enfrentadas pela Anatel. Como exemplo, cita-se (peça 98, p. 38) a inviabilidade de se mensurar a taxa de completamento de chamada, ou o indicador SMP4 no regulamento da Anatel. O estudo ainda cita como funciona o controle da qualidade em países como a Austrália, em que a agência do país não publica os indicadores técnicos das operadoras por falta de comparabilidade entre eles. O relatório afirma que a exigência em um nível maior técnico prejudicaria as operadoras nos casos de indicadores que elas não extraiam antes, pois teriam que desenvolver uma equipe para coletar e para reportar os dados."

V

30. Já o terceiro grupo de achados evidencia que os mecanismos de gestão da qualidade utilizados pela agência, sobretudo no exercício de sua função fiscalizatória, não têm sido efetivos para induzir mudanças de comportamento por parte das operadoras e promoverem a melhoria da qualidade do serviço de telefonia móvel. As análises realizadas para responder à terceira questão de auditoria revelaram várias deficiências no processo de fiscalização da Anatel referente à qualidade da telefonia móvel.

31. A primeira delas refere-se ao tema cobrança e faturamento dos serviços de telefonia móvel. Embora representem um dos mais frequentes motivos de reclamação de consumidores em Procons, na Anatel e nas próprias operadoras, constatou-se uma baixa atuação da agência nos problemas referentes ao tema, restrita a fiscalizações pontuais nos sistemas de faturamento das empresas de telefonia móvel. Os dados apurados no curso das referidas fiscalizações delineiam um quadro preocupante, de verdadeiro descaso das operadoras com as normas regulatórias, decorrente, em grande parte, da insuficiência, ou mesmo ausência, de fiscalização por parte da agência. Os resultados de uma das fiscalizações realizadas pela Anatel, referentes a apenas uma operadora, extraídos entre agosto/2012 a fevereiro/2013, com abrangência nacional, dão uma pequena mostra do prejuízo potencial causado aos usuários por cobranças indevidas, consoante excerto que tomo emprestado no relatório de fiscalização:

> "cobrança incorreta em mais de 22 mil chamadas; cobrança irregular de mais de 55 mil mensagens de texto; cobrança indevida no período analisado de doze horas de chamadas no valor superior a R$ 331 mil; cobrança irregular superior a R$ 346 mil de serviços prestados após 24 horas de cancelamento pelo cliente; mais de 18 mil contas pagas pelos clientes e não consideradas como quitadas automaticamente pelo sistema da operadora, gerando até a suspensão indevida dos serviços pela operadora; quase 460 mil chamadas sucessivas cobradas irregularmente; cobrança de quase 7,9 mil chamadas que não deveriam ser cobradas por durarem menos de três segundos"

32. Outra deficiência constatada no que tange à fiscalização da Anatel sobre o SMP diz respeito ao foco excessivo no cálculo e na conferência de indicadores, com uma clara sobreposição de ações e mesmo retrabalho no âmbito da agência. Verificou-se que, não raro, os diversos processos de monitoramento e acompanhamento visam a avaliar o desempenho das operadoras com relação a um mesmo indicador ou uma mesma obrigação, apenas sendo alterada a forma de extração do dado, por exemplo. Outrossim, a baixa periodicidade das fiscalizações sobre a metodologia e a execução da extração de dados de rede pelas operadoras prejudica a confiabilidade dos resultados e, por conseguinte, o próprio acompanhamento da qualidade dos serviços.

33. Por fim, neste grupo de achados, destaco uma série de fragilidades e inconsistências relacionadas a um instrumento específico utilizado pela agência para induzir a melhoria da qualidade do serviço prestado pelas operadoras de telefonia móvel. Trata-se dos chamados planos de melhoria da qualidade (PMQ), utilizados para estabelecer condicionantes em contrapartida à revogação da medida cautelar adotada pela Anatel, em 2012, que determinou a suspensão de vendas e ativação de chips de SMP para três das maiores operadoras, abrangendo todos os estados do país. Os planos foram elaborados pelas prestadoras, incluindo as que não tiveram sua venda de chips suspensa, e previam diversas ações a serem realizadas ao longo de dois anos para elevar os níveis de qualidade do SMP em todos os estados do país.

34. O primeiro problema observado nos PMQ reside na sua própria concepção. Nada obstante a medida tenha decorrido, em grande parte, da pressão da sociedade e de seus representantes – e, por isso, haja uma percepção generalizada de que os efeitos tenham sido positivos –, não foi respaldada em critérios objetivos, mas sim em parâmetros não utilizados rotineiramente pela Anatel nem regulamentados em seus normativos. Na ausência de critérios cuidadosamente pensados e normatizados, o resultado foi que, das quatro maiores empresas atuantes no setor, três foram obrigadas a cumprir a cautelar e uma não, beneficiando-se da situação mesmo com índices gerais de qualidade

insatisfatórios e número de reclamações encaminhadas à Anatel no mesmo patamar das demais. Ou seja, os usuários daquela operadora em particular muito provavelmente não compartilham da visão generalizada de que a suspensão de vendas e ativação de chips tenha sido efetiva.

35. Outra constatação atinente aos PMQ foi que as ações de fiscalização da Anatel nos dois anos de sua vigência não foram abrangentes o suficiente para averiguar todos os critérios determinados no despacho original, especialmente no que se refere aos investimentos. Com relação a esse ponto, a equipe de auditoria apontou que as poucas ações de fiscalização realizadas pela agência identificaram diversas irregularidades que tornavam incontestável a necessidade de uma atuação mais enérgica por parte do órgão regulador. Houve casos de prestadoras que relataram a instalação de antenas inexistentes em até 9% dos casos; prestadoras que investiram valor inferior ao prometido; e a comprovação de que todas as três prestadoras que tiveram suas vendas suspensas em 2012 ativaram e venderam chips mesmo durante a vigência da medida cautelar.

36. Um dos efeitos gerados pelo acompanhamento e fiscalização aquém do necessário por parte da Anatel foi a baixa efetividade dos planos de melhoria nos resultados das operadoras, com a persistência dos problemas em número elevado de municípios por todo o país, além da continuidade de descumprimentos significativos de diversos indicadores de qualidade. Conforme consta do relatório de auditoria:

> "(...) com exceção de uma operadora regional, após dois anos desde a suspensão de vendas e ativação de chips em 2012, as demais empresas não tinham conseguido cumprir mais de 50% dos aspectos de qualidade na prestação do serviço de telefonia móvel estabelecidos pela Anatel no despacho de 2012. Também se destaca que, até julho de 2014, nenhuma empresa tinha atingido as metas dos indicadores de acesso e queda de chamadas e uso de dados em todos os estados e municípios exigidos pela agência, ao contrário do que previam os planos de melhorias apresentados pelas operadoras e chancelados pela Anatel em 2012."

37. Em que pese a verificação de descumprimento das metas e objetivos de qualidade exigidos, a Anatel encerrou os respectivos processos administrativos sem que houvesse a devida aplicação das sanções previstas nos despachos originais de 2012, entre as quais se encontrava, inclusive, a de decretar nova suspensão de venda e ativação de chips. O encerramento deu-se mediante despachos, em 2015, por meio dos quais a agência estabeleceu novas metas e objetivos às operadoras e determinou a instauração de processos administrativos de descumprimento de obrigação (Pados), bem como de novo processo de acompanhamento (PAC), o qual, contudo, não traz previsão de instrumentos sancionatórios por descumprimento. Ou seja, trocou-se um instrumento de acompanhamento e fiscalização por outros claramente mais brandos.

38. As medidas adotadas pela Anatel evidenciam a baixa efetividade da cautelar adotada em 2012, uma vez que a qualidade da prestação dos serviços não melhorou ao longo do período do PMQ e as sanções previstas no acordo firmado com as operadoras não foram executadas. Para além disso, a constatação traz à tona um problema com o qual este Tribunal tem se deparado de maneira geral na fiscalização das agências reguladoras, que é a deficiência de suas ações fiscalizatórias e sancionatórias. Podemos dizer que, no caso da Anatel, em 2015 houve uma verdadeira "rolagem de obrigações e sanções", com a troca de obrigações e sanções já vencidas, mas não aplicadas, por novas metas, compromissos e sanções, cenário que também já foi apurado em outros setores regulados, a exemplo do setor de transportes (*v.g.* Acórdãos 86/2015 e 283/2016, ambos do Plenário) e de energia elétrica (*v.g.* Acórdãos 2.253/2015, 651/2016 e 1.868/2016, todos do Plenário).

39. O problema dessa "rolagem" é que comumente beneficia as concessionárias – com a dilação de prazos previamente estabelecidos, suavização de metas, abrandamento ou mesmo não aplicação de sanções –, com prejuízo dos usuários, que permanecem usufruindo de serviços de baixa qualidade, e do próprio Poder Público. Nesse contexto e considerando as atribuições desta Corte e sua missão de atuar em benefício da sociedade, a constatação, no presente caso, demanda que sejam

apuradas as responsabilidades pelo descumprimento das medidas previamente estabelecidas pela própria Anatel, pelo que acolho a medida proposta pela unidade técnica de constituir processo apartado para tanto.

VI

40. Em face dos achados e das conclusões, acolho, com ajustes pontuais, os encaminhamentos propostos pela SeinfraAeroTelecom, os quais têm por objetivo sanar e prevenir a ocorrência das falhas identificadas de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da atividade regulatória em todas as suas dimensões, com efeitos que repercutam positiva e efetivamente sobre a qualidade dos serviços de telefonia móvel ofertados aos usuários.

41. Igualmente, acolho as conclusões resultantes do monitoramento dos itens ainda não atendidos dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário, os quais tratavam de medidas a serem adotadas com vistas à melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações em geral. Muitas delas acabaram sendo contempladas no presente trabalho, como se vê a seguir:

- planejamento da agência e sua relação com a qualidade da telefonia móvel: itens 9.2.1.2 e 9.2.1.4 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiterados no item 9.4.2 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e 9.9.1 do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário;

- integração e troca de informações entre os diferentes setores da agência: item 9.5.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, reiterado no item 9.3 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário;

- situação da participação dos usuários nas diversas atividades regulatórias desempenhadas pela agência: itens 9.4.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, reiterado pelo item 9.3 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, e 9.2.4.1 também deste último acórdão;

- Índice de Desempenho de Atendimento (IDA): item 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário;

- educação dos usuários e divulgação do desempenho das operadoras: itens 9.2.8 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário e 9.2.4.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário;

- pesquisas de satisfação do usuário e de qualidade percebida pela consumidor: itens 9.2.1.1 e 9.2.2.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.9.2 do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário;

- aferição da qualidade dos serviços de atendimento e apoio prestados ao consumidor pela própria agência: item 9.2.10 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário;

- atendimento ao consumidor e garantia dos seus direitos: itens 9.2.9 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, 9.2.9 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário;

- fiscalização nos sistemas de faturamento e cobrança das operadoras: itens 9.2.2.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário;

- fiscalização dos indicadores de qualidade e das reclamações das operadoras de SMP: itens 9.1.2, 9.1.5, 9.2.2.1, 9.2.2.5, 9.2.2.7, 9.2.6.2 e 9.2.7 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário; e 9.3.2 e 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário;

- sanções aplicadas pela Anatel: itens 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3 e 9.2.6.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, reiterados pelos itens 9.3.5 e 9.5 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário.

42. Registro que, com exceção das recomendações constantes dos itens 9.2.2.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-Plenário-TCU, o monitoramento

ora realizado demonstrou que todas as deliberações foram integralmente atendidas, colaborando para o avanço na atuação da Anatel.

43. Em que pesem as fragilidades identificadas ao longo da presente auditoria, há que se enaltecer as contribuições dadas por esta Corte, que impactaram efetiva e positivamente a regulação do setor de telecomunicações, sobretudo a partir de 2013, ano do último monitoramento levado a efeito pelo TCU. Dentre as principais ações que provocaram a evolução do órgão regulador, merecem destaque: a criação da Superintendência de Relações com Consumidor (SRC); a aprovação de um regulamento abrangendo direitos dos consumidores; a criação de aplicativos e sítio direcionados ao consumidor; a ampliação dos tipos de instrumentos e métodos de fiscalização dos indicadores de qualidade e das reclamações das operadoras; a definição e publicação de portarias com a metodologia de cálculos de multas aplicadas pela agência; e a realização de pesquisas de qualidade do SMP no último biênio, inclusive com a publicação de seus resultados no sítio da agência na internet.

44. Especificamente quanto aos dois itens cujo atendimento integral não pode ser atestado nesta oportunidade, em linha com a análise da unidade técnica, verifico que estão contemplados de maneira mais ampla e completa nas propostas de encaminhamento resultantes dos achados desta auditoria. Dessa forma, e considerando que as deliberações ora proferidas serão objeto de monitoramento por este Tribunal, acolho a sugestão de que seja suspenso o monitoramento dos referidos itens.

VII

45. As deficiências e fragilidades na atuação da Anatel identificadas ao longo da presente auditoria deixam claras as necessidades e oportunidades de aprimoramento para que o usuário possa ter atendido seu direito fundamental a um serviço de qualidade. Em primeiro lugar, há que se garantir e aumentar a clareza e a transparência de informações essenciais sobre a prestação do serviço móvel, para assegurar ao consumidor a compreensão do serviço que lhe é ofertado e, por conseguinte, o exercício do seu poder de escolha, do controle em benefício próprio e do controle social. Em seguida, deve-se realinhar os requisitos de qualidade do serviço de telefonia móvel utilizados pela Anatel à visão do consumidor, de modo a redirecionar a atuação da agência para o benefício desse ator – o mais frágil do setor regulado. Por derradeiro, mas não menos importante, urge que se fortaleçam e aprimorem as atribuições de fiscalização e aplicação de sanções da agência, visto que a falta de efetividade dessas competências estimula, nas operadoras, o descumprimento das normas, gerando prejuízos de toda ordem ao usuário e ao setor regulado.

46. O cenário atual é grave e demanda a adoção de medidas que se reflitam em mudanças concretas, que possam ser percebidas pelos usuários do serviço de telefonia móvel. Diante disso, enalteço mais uma vez a excelência, o zelo e a diligência com que a equipe técnica da SeinfraAeroTelecom desempenhou esta auditoria. Faço questão de deixar registrados meus agradecimentos e elogios às auditoras que conduziram os trabalhos, Ana Paula Smidt Nardelli e Heloisa Rodrigues da Rocha, sob a supervisão do diretor Paulo Sisnando Rodrigues de Araújo e do secretário da unidade, Marcelo Barros da Cunha, cujos esforços resultaram em achados e conclusões precisos e úteis, robustamente fundamentados. Não à toa, a análise empreendida e os encaminhamentos dela decorrentes, enviados preliminarmente para conhecimento e manifestação da agência, já têm sido considerados na revisão do modelo de gestão da qualidade da telefonia móvel, atualmente em curso no órgão regulador.

47. Como usuário do serviço de telefonia móvel, sinto-me esperançoso e animado com os resultados deste trabalho e o seu efeito potencial sobre a qualidade dos serviços contratados por mim e outros milhões de brasileiros. Mais do que isso, expresso meu orgulho em atestar que a missão desta Corte não constitui mera retórica, mas efetivamente traduz-se em ações que têm como orientação a perspectiva do cidadão.

48. Em vista de todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de setembro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 023.133/2015-5.
1.1. Apenso: 016.100/2016-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria de Natureza Operacional.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: João Batista de Rezende (472.648.709-44).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom).
8. Representação legal:
8.1. Mariana Félix Gonçalves de Mateus e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional, realizada com o objetivo de avaliar a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na garantia e na melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil, sob a perspectiva do usuário, incluindo o monitoramento das deliberações ainda não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar implementados os itens 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.4.2 e 9.5.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário;

9.2. considerar cumpridos os itens 9.1.2, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3 e 9.1.5; implementados os itens 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.1.4, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.5, 9.2.2.7, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.6.1, 9.2.6.2, 9.2.7, 9.2.9 e 9.3; e parcialmente implementado o item 9.2.2.6, todos do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário;

9.3. considerar cumpridos os itens 9.3.2 e 9.3.5; implementado o item 9.4.2; e não implementado o item 9.4.3 do Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário;

9.4. considerar cumprido o item 9.1 e implementado o item 9.2 do Acórdão 210/2013-TCU-Plenário;

9.5. considerar implementado o item 9.9.2 e não mais aplicável o item 9.9.1 do Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário;

9.6. considerar cumprido o item 9.2.3 do Acórdão 596/2015-TCU-Plenário;

9.7. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

9.7.1. dê, no prazo de 90 (noventa) dias, publicidade à motivação da escolha dos indicadores divulgados pela agência em seus canais de comunicação, em observância ao art. 19, *caput*, da Lei 9.472/1997, c/c o art. 5° da Resolução-Anatel 575/2011;

9.7.2. estabeleça, no planejamento e na execução da pesquisa de satisfação do usuário e da qualidade por ele percebida, realizada nos termos da Resolução-Anatel 654/2015, medidas que visem reduzir a ocorrência dos problemas apresentados nas pesquisas passadas, bem como critérios e procedimentos destinados a utilizar efetivamente os resultados obtidos nas pesquisas com ações concretas de controle e de melhoria da qualidade do serviço móvel pessoal (SMP) alinhadas com a percepção do usuário, em cumprimento ao art. 218, incisos VI, VII e X, da Resolução-Anatel 612/2013, c/c o art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999,

9.7.3. apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, um plano de ação contendo um calendário de fiscalizações periódicas acerca do cumprimento, por parte das operadoras, das obrigações regulamentares e das disposições legais referentes a cobrança e faturamento dos serviços de SMP, incluindo a fiscalização dos tipos de problemas mais reclamados na agência, em observância aos arts. 19, inciso XI, e 127 da Lei 9.472/1997;

9.7.4. inclua, no prazo de 90 (noventa) dias, no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, avaliação quanto: ao volume excessivo de indicadores; à viabilidade de se mensurar os indicadores de forma fidedigna; à sobreposição de atividades de fiscalização e controle da qualidade do serviço de telefonia móvel; e à necessidade de fiscalização periódica dos processos de extração dos indicadores, incluindo aqueles extraídos pela Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), em observância ao art. 2, *caput* e inciso IX, da Lei 9.784/1999; ao art. 127, incisos VI e X, da Lei 9.472/1997; aos arts. 36, parágrafo único, e 202, incisos I e II, da Resolução-Anatel 612/2013; e ao art. 6°, inciso III, da Lei 8.078/1990;

9.7.5. elabore, no prazo de 90 (noventa) dias, estudo para avaliar a adequação e atualidade do parâmetro mínimo de cobertura do serviço de telefonia móvel definido pela agência e exigido das operadoras, levando em consideração variáveis que podem impactar na satisfação dos usuários, como densidade populacional da área atendida, regiões de maior relevância para o município e possíveis pontos estratégicos para a localidade, dando a devida publicidade e transparência à análise realizada e suas conclusões, em observância aos arts. 19, *caput*, 38, 40 e 127, *caput* e incisos III, VII e VIII, todos da Lei 9.472/1997; ao art. 2°, *caput*, da Lei 9.784/1999; e ao art. 6º, inciso III, da Lei 8.078/1990;

9.7.6. adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, providências com vistas a excluir do Manual Técnico do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) toda e qualquer interpretação que resulte em alteração do significado e/ou abrangência do texto vigente do regulamento, em especial aquelas referentes ao inciso XVIII do art. 3° e inciso VIII do art. 22 da Resolução-Anatel 632/2014, em observância aos incisos I, II e III do art. 112 da mesma resolução;

9.7.7. regulamente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, os princípios, os requisitos e a forma de expedição de medidas cautelares, em observância aos princípios da isonomia, legalidade e proporcionalidade, previstos nos arts. 38 e 127, inciso VI, da Lei 9.472/1997;

9.7.8. adote, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, ações de fiscalização periódica na atuação da Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), ou de qualquer entidade que venha a substituí-la no processo de extração e cálculos dos indicadores de qualidade, buscando mitigar as fragilidades técnicas, operacionais e metodológicas existentes no atual processo de medição e divulgação da qualidade de dados no SMP, em observância aos arts. 19, inciso XI, e 127, inciso X, da Lei 9.472/1997;

9.8. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Anatel que:

9.8.1. amplie a fiscalização sobre a divulgação e o cumprimento das ofertas de planos e promoções pelas operadoras aos usuários, com vistas a assegurar transparência aos usuários dos serviços de SMP e a garantir o cumprimento, pelas operadoras, do disposto na regulamentação;

9.8.2. estabeleça e formalize os requisitos mínimos a serem cumpridos pelas operadoras na divulgação dos mapas de cobertura na internet, com vistas a aumentar a efetividade desse instrumento de consulta voltado para o usuário;

9.8.3. se manifeste e atue de forma tempestiva em casos de conflito ou controvérsias quanto à utilização e à prestação dos serviços de telecomunicações entre os atores do setor, considerando as posições desses atores e as questões técnicas, econômicas e jurídicas que possam impactar na prestação do serviço, com vistas a ampliar a transparência e efetividade da atuação da agência e, assim, reduzir a possível judicialização das questões;

9.8.4. adote medidas tanto para incentivar a atuação proativa das operadoras para a diminuição e a resolução efetiva dos problemas acerca de cobrança e faturamento reclamados na

agência como para dar publicidade e transparência às informações relacionadas a esses problemas, com vistas à proteção do usuário e ao cumprimento da legislação vigente;

9.8.5. inclua, no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, atualmente em curso na agência, avaliação quanto:

9.8.5.1. ao número de procedimentos existentes na agência para fiscalizar e acompanhar os indicadores utilizados no monitoramento do desempenho do referido serviço, bem como à periodicidade das fiscalizações voltadas para acompanhar os processos de extração de dados realizados pelas operadoras para calcular esses indicadores, com vistas a evitar que haja sobreposição de atividades na avaliação do mesmo tema ou critério e a ampliar a confiabilidade dos resultados do desempenho do SMP;

9.8.5.2. às possíveis melhorias advindas da implantação de metodologia que considere as metas de qualidade de telefonia móvel de maneira segmentada, considerando as especificidades das regiões monitoradas, com vistas a incentivar a expansão do fornecimento do serviço e a sua convergência com a percepção do usuário;

9.8.5.3. à adequação e à atualização dos critérios utilizados na metodologia do Índice de Desempenho de Atendimento (IDA), com vistas a conferir mais confiabilidade aos resultados quanto ao desempenho das operadoras;

9.8.6. reavalie o escopo e a operacionalização do seu Centro de Monitoramento de Redes de Telecomunicações, analisando se as informações exigidas das operadoras pela agência reguladora não extrapolam a Resolução-Anatel 656/2015;

9.8.7. caso haja assinatura de termos de ajustamento de conduta ou de compromissos de atendimento a medidas cautelares, planeje-se para que os esforços de controle e fiscalização necessários para o acompanhamento e a eventual sanção das obrigações previstas nesses instrumentos possam ser tempestivamente realizados e concluídos, com vistas a garantir a efetividade da utilização desses instrumentos pelo órgão regulador na busca da melhoria da qualidade para os usuários dos serviços de telecomunicações;

9.9. dar ciência, com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, à Anatel sobre o dever legal de obedecer ao procedimento administrativo previsto para realizar eventuais alterações no texto dos seus regulamentos, pois a situação atual, na qual o Conselho Diretor ou um grupo composto por servidores da agência e representantes das prestadoras de telecomunicações alteram o significado e/ou a abrangência do texto vigente dos regulamentos, afronta ao disposto nos arts. 41 e 42 da Lei 9.472/1997, e no *caput* e parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, Resolução-Anatel 612/2013, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes;

9.10. autorizar, nos termos do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, a autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade no âmbito da Anatel pela não adoção das medidas previstas no inciso VI dos Despachos 4.783, 4.787, 4.789, 5.671, 5.672 e 5.673/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, no inciso III dos Despachos 4.786, 4.807 e 4.808/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel e no inciso VII dos 5.156, 5.158 e 5.159/2012-PVCPA/PVCP/SPV-Anatel, em descumprimento ao disposto no art. 19, inciso XI, da Lei 9.472/1997, no art. 10, inciso III, da Resolução-Anatel 477/2007, e nos incisos dos referidos despachos;

9.11. considerar sigilosas as peças 16, 26, 32, 33, 36, 46, 47, 49, 52, 58, 63, 64, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 83, 97, 99, 100, 103, 104, 109, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 126, 127, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 146, 148, 154, 162 e 163 destes autos, com fundamento nos arts. 4º, § 2º, e 5º, § 4º, da Resolução TCU 254/2013;

9.12. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Anatel; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, em atendimento aos itens 9.2 do Acórdão 2.527/2015-TCU-

Plenário e 9.2.2 do Acórdão 1.089/2016-TCU-Plenário; à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados, em atendimento ao item 9.2.3 do Acórdão 1.169/2016-TCU-Plenário; à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; e ao Procurador da República Vitor Souza Cunha, em atendimento ao TC 016.100/2016-6;

9.13. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom) que monitore o atendimento dos itens 9.7 e 9.8 *supra*;

9.14. encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.