



**RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 2.109/2006-TCU-PLENÁRIO E DO
ACÓRDÃO 1.458/2005-TCU-PLENÁRIO**

TC 023.332/2008-7

Fiscalização 399/2008

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Monitoramento

Ato originário: Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário

Objeto da fiscalização: monitorar o cumprimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário

Ato de designação: Portaria de Fiscalização – n. 751, de 28/8/2008 (fl.1)

Período abrangido pela fiscalização: 2005 a 2012

Composição da equipe: Paulo Sisnando Rodrigues de Araujo–matr.5694-4 (Coordenador)

Juci Melim Júnior – matr.7700-3

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Vinculação (ministério): Ministério das Comunicações

Vinculação TCU (unidade técnica): 2ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Ronaldo Mota Sardenberg (CPF 075.074.884- 20)

cargo: Presidente da Anatel

período: de 27/6/2007 a 31/10/2011

nome: João Batista de Rezende (CPF: 472.648.709-44)

cargo: Presidente da Anatel

período: desde 1/11/2011

PROCESSO(S) CONEXO(S)

TC 021.383/2008-7

TC 019.009/2005-1

INTRODUÇÃO

1. A Auditoria Operacional, objeto deste Monitoramento, constante do TC 019.009/2005-1, decorreu de solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados sobre a qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações delegados, que vinha sendo constantemente questionada pelos consumidores e suas entidades representativas junto à Anatel, órgãos de defesa do consumidor e demais instâncias de defesa dos direitos dos usuários. Nesse contexto, o Tribunal, no âmbito da Auditoria Operacional, verificou a atuação da Agência no acompanhamento da qualidade dos serviços de telecomunicações, em especial no que se refere à emissão de contas telefônicas, à verificação de qualidade dos serviços e ao atendimento aos usuários.
2. Inicialmente, foi apresentado um diagnóstico preliminar com algumas das principais variáveis que balizam a qualidade dos serviços de telefonia sob diversos aspectos. As informações foram obtidas pela equipe de auditoria junto a órgãos de defesa de consumidor, Anatel e mídia especializada.
3. O TCU constatou que aspectos relevantes quanto à qualidade para os usuários dos serviços de telefonia ainda não eram devidamente tratados pelo Órgão Regulador, pois persistiam falhas em três dimensões fundamentais do controle da qualidade: regulamentação, fiscalização e sanção.
4. O Tribunal verificou que havia uma defasagem da regulamentação em relação a aspectos da qualidade percebida pelo usuário, especialmente no que diz respeito à resolução de problemas de contas e ao atendimento dos usuários realizado pelas prestadoras, e que o processo de regulamentação não considera adequadamente demandas razoáveis da sociedade. Revelou-se uma baixa participação dos usuários nos processos regulatórios da Agência.
5. O TCU apontou limitações na estratégia de acompanhamento da qualidade e falhas no processo de fiscalização realizado pela Agência. Houve uma reação tardia da Anatel na implantação de ações integradas de fiscalização de questões que têm tido maior demanda por parte dos usuários dos serviços de telefonia. O Tribunal constatou ainda que as ações de repressão conduzidas pela Agência contra as infrações cometidas pelas prestadoras não apresentavam a efetividade necessária para garantir o cumprimento dos requisitos de qualidade estabelecidos na regulamentação. A baixa materialidade das sanções e a falta de tempestividade dos processos sancionatórios ajudam a explicar a persistência de determinados problemas na prestação do serviço.
6. Somam-se a essas constatações a não priorização de uma política de educação dos usuários e o fato do Órgão Regulador não ter como foco central a qualidade na prestação do serviço sob a perspectiva do usuário.
7. Como resultado dessa Auditoria Operacional, o TCU proferiu o Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário com determinações e recomendações à Anatel e ao Ministério das Comunicações, que tiveram por objetivo aprimorar a atuação do Órgão Regulador em seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações.
8. Em 2004, foi realizada inspeção na Anatel, constante dos autos do TC 011.036/2003-6, principalmente na sua Assessoria de Relações com o Usuário – ARU, com o objetivo de avaliar o serviço de atendimento ao usuário da Agência, em face da função de Órgão Regulador e das obrigações previstas em Lei quanto à defesa dos direitos dos usuários.
9. O TCU indicou que o mecanismo de atendimento ao usuário de serviços de telecomunicações, por intermédio de central de atendimento do próprio Órgão Regulador, era adequado, pois permitia à Agência atuar como segunda instância para as solicitações dos usuários que

não tenham sido atendidas pelas prestadoras de forma satisfatória. No entanto, constatou-se a existência de deficiências na implementação de políticas e mecanismos de relacionamento com o usuário.

10. Diante dessas deficiências, conforme decisão exarada no Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, de 14/9/2005, o TCU recomendou mais de 15 medidas relativas aos procedimentos de atendimento ao usuário; ao relacionamento da ARU com as prestadoras dos serviços de telecomunicações; à participação dos usuários nas decisões regulatórias; e aos procedimentos de averiguação das metas de qualidade dos serviços de telecomunicações, entre outras.

11. Tendo em vista a semelhança dos temas tratados na inspeção e na Auditoria Operacional, sendo inclusive que alguns aspectos identificados no relatório de inspeção foram novamente verificados durante a Auditoria Operacional, o Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário determinou em seu item 9.8.1 que fosse incluída no presente Monitoramento a verificação das recomendações constantes do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário que ainda não tivessem sido integralmente atendidas pela Anatel.

12. Assim, no âmbito do presente processo, o TCU realizou junto à Anatel o monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações expedidas no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, bem como das recomendações proferidas no Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, objetivando a identificação das ações adotadas pela Agência para implementação das medidas recomendadas, os motivos que eventualmente possam ter impedido a implementação de alguma recomendação, bem como os resultados alcançados.

13. Releva destacar, por fim, que, passados mais de cinco anos desde a realização dos trabalhos de auditoria, é notório que a questão da qualidade ainda necessita de melhorias no cenário de prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil, dado que o setor de telecomunicações continua sendo um dos principais alvos de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor, e o número de reclamações dirigidas ao Centro de Atendimento da Anatel continua elevado. Em 2007, por exemplo, a Agência Reguladora contabilizou mais de 850 mil reclamações de usuários de serviços de telecomunicações. Nos anos seguintes, 2008, 2009 e 2010, o número anual de reclamações cresceu para aproximadamente 1,2, 1,4 e 1,5 milhões respectivamente (Fonte: Relatório Anual da Anatel dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010).

14. Embora ainda persistam problemas relativos à qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil, este trabalho não teve como objetivo atualizar o diagnóstico de sua situação, feito por ocasião da auditoria objeto deste monitoramento, e sim aferir em que medida a Agência Reguladora tomou ações para adequar sua estratégia de acompanhamento da qualidade, avaliação a que se procede nos tópicos que se seguem.

HISTÓRICO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO

15. Como resultado da Auditoria Operacional, em 14/11/2006, foi proferido o Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário (fls. 477 a 481 do TC 019.009/2005-1). Considerando a correlação dos temas tratados na inspeção feita na Assessoria de Relacionamento com Usuários da Anatel e na Auditoria Operacional, esse Acórdão determinou no item 9.8.1 que fosse incluída no presente Monitoramento a verificação das recomendações constantes do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário que ainda não tivessem sido integralmente atendidas pela Agência.

16. Com o intuito de iniciar os trabalhos de monitoramento e angariar informações que subsidiariam posteriormente a requisição de documentos e informações escritas, foram realizadas reuniões da equipe de auditoria com técnicos da Anatel, no período de 3/9/2008 a 17/9/2008.
17. O início dos trabalhos foi baseado no Plano de Ação encaminhado pela Anatel para dar atendimento ao item 9.7 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, conforme Ofício 83/2007/AUD/PR-ANATEL, de 16/2/2007 (fls. 514 a 526 do TC 019.009/2005-1), Ofício 0629/2007/AUD/PR-ANATEL, de 19/6/2007 (fls. 537 a 540 do TC 019.009/2005-1) e Ofício 0657/2007/AUD/PR-ANATEL, de 26/6/2007 (fls. 541 a 543 do TC 019.009/2005-1).
18. Na data de 26/9/2008, foi enviado para a Anatel o Ofício de Requisição n. 1 (fls. 4 a 6), que solicitava o envio da documentação necessária à verificação das deliberações realizadas pelo Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, no prazo de dez dias úteis.
19. Em resposta a essa requisição, a Anatel enviou o Ofício 081/AUD (fl. 24), de 10/10/2008, com cópias do Mem. 205/2008/ADFPF/SAD, do Mem. 052/2008/ARU e do Mem. 254/2008-PVCRR/PVCP/SPV, além de trazer em anexo o Informe 008/2008-SUE, de 10/10/2008. Como complementação, a Agência encaminhou o Ofício 083/2008/AUD (fl. 49), de 13/10/2008, com cópias dos seguintes documentos: Mem. 131/2008-RFFCF/RFFC/SRF e Mem. 128/2008/CMLC-SCM, ambos de 10/10/2008.
20. Na sequência, a Anatel enviou o Ofício 086/AUD (fl. 104), de 24/10/2008, com relação de PADOs (Procedimento de Apuração por Descumprimento de Obrigação), em anexo, oriundos de fiscalizações realizadas entre 2006 e 2008 em *Call Centers* e sistemas de faturamento das prestadoras.
21. A Agência também encaminhou o Ofício 095/AUD (fl. 130), de 20/11/2008, como complemento ao Ofício 081/AUD, trazendo em anexo o Informe 008/2008-SPB, de 19/11/2008.
22. Por meio do Ofício 563/2010-TCU/SEFID (fl. 219), de 24/11/2010, a Sefid expediu diligência à Anatel para colher manifestação da Agência, caso julgasse conveniente, sobre a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, encaminhado em anexo. A Anatel, por meio do ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 233), de 14/12/2010, se manifestou sobre alguns itens do relatório preliminar de monitoramento do Acórdão 2109/2006-TCU-Plenário e do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.
23. O relatório deste monitoramento foi concluído inicialmente pela Unidade Técnica em 31/8/2011 e encaminhado para o Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues (fls. 235 a 302). No entanto, por se tratar de monitoramento de dois acórdãos que tiveram relatores distintos, o processo foi encaminhado para sorteio por conflito de competência (fl. 305). Em 22/9/2011 foi sorteado relator destes autos o Ministro Augusto Nardes (fl. 306). Contudo, de acordo com o despacho do chefe de gabinete do Ministro Augusto Nardes (fl.307), não foi observado o critério de sorteio entre os relatores dos processos a serem monitorados, conforme art. 34 da Resolução-TCU 175/2005, e o processo foi encaminhado para a Secretaria das Sessões.
24. Em novo sorteio, foi designada como relatora a Ministra Ana Arraes, que sucedeu o Ministro Ubiratan Aguiar, relator do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário. No entanto, por despacho de 2/2/2012 (fl. 309), os autos foram enviados ao Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, pois o voto do Ministro Ubiratan Aguiar foi vencido ante o voto revisor daquela autoridade.
25. O Ministro-Substituto Augusto Sherman (fl. 310), em 16/4/2012, solicitou à Sefid-2 que atualizasse os achados deste monitoramento frente ao período decorrido desde a instrução inicial do processo pela Unidade Técnica até a chegada dos autos ao seu gabinete.

26. Em 23/4/2012, foi encaminhada diligência à Anatel, por intermédio do Ofício 100/2012-TCU/Sefid-2 (fl. 315), na qual foi solicitado à Agência que apresentasse comentários adicionais a aqueles já encaminhados pelo Ofício 136/2010/AUD-Anatel, de 14/12/2010, no que se refere ao relatório preliminar de monitoramento. A Anatel encaminhou seus comentários adicionais por meio dos ofícios 50/2012/AUD-Anatel, de 4/5/2012 (fls. 316 a 323), e 51/2012/AUD-Anatel, de 8/5/2012 (fls. 324 a 325).

27. Antes de passar à análise do cumprimento dos itens dos Acórdãos, deve-se registrar que o escopo deste monitoramento foi mais limitado do que a Auditoria Operacional da qual foi originada, tanto em termos de prazo quanto do objeto de análise. Portanto, não foi feita uma análise mais aprofundada das questões, e sim uma verificação pontual do cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e no Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

28. Passa-se, nos itens seguintes, à análise do cumprimento das deliberações dos Acórdãos 2.109/2006-TCU-Plenário e 1.458/2005-TCU-Plenário. As determinações e recomendações desses Acórdãos destinadas internamente ao TCU ou relacionadas a aspectos processuais não serão abordadas no presente relatório.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 1.458/2005-TCU-PLENÁRIO

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

9.2.1. estabeleça procedimento de amostragem com base em critérios estatísticos, com vistas a selecionar as respostas encaminhadas pelas prestadoras, de modo a refletir o universo de serviços de telecomunicações e das empresas prestadoras desses serviços, permitindo à Agência acompanhar, de forma mais precisa, a qualidade das comunicações das prestadoras aos usuários, decorrentes de reclamações efetuadas perante a Agência;”

29. Conforme registrado no relatório de inspeção, as solicitações encaminhadas à Anatel pelos usuários são registradas, classificadas de acordo com a tipologia existente e automaticamente redirecionadas à prestadora do serviço. A prestadora dispõe de cinco dias úteis para responder diretamente ao usuário e comunicar à Anatel (por meio de sistema).

30. Essa recomendação decorreu do grande volume de reclamações encaminhadas pela Anatel às prestadoras, o que torna necessária a utilização de um processo de amostragem para a verificação das respostas fornecidas. Por exemplo, em agosto de 2008 foram registradas 42.152 reclamações de usuários de telefonia móvel e 36.597 reclamações de usuários de telefonia fixa local.

31. A Assessoria de Relações com o Usuário (ARU) não analisa o conteúdo de todas as respostas das operadoras, devido ao seu grande número. Os mecanismos de controle se restringem a uma amostra e ao caso do usuário reiterar a reclamação anteriormente feita. Se o usuário permanecer silente e houver indicativo de resposta no sistema, a ARU considera que o atendimento da prestadora foi satisfatório.

32. Por intermédio de processo de amostragem, a equipe de retaguarda da ARU analisa respostas fornecidas pelas operadoras às solicitações dos usuários. Respostas consideradas insatisfatórias ou inconsistentes pela ARU são reabertas e reencaminhadas à prestadora correspondente.

33. Durante as entrevistas realizadas no processo de inspeção, constatou-se que a amostragem realizada pela equipe de retaguarda da ARU não seguia um procedimento estatístico previamente definido que refletisse a totalidade das reclamações. O funcionário da retaguarda podia, segundo seu critério, escolher algumas respostas diretamente na tela do computador e fazer a análise destas.
34. Dessa forma, o TCU recomendou que o processo de amostragem realizado para verificar a qualidade das respostas das prestadoras aos usuários seguisse critérios estatísticos que refletissem todo o universo dos serviços e das prestadoras, de modo a verificar corretamente a qualidade das respostas tanto do ponto de vista regulamentar como do atendimento à demanda do usuário.
35. Durante as entrevistas realizadas neste processo de monitoramento, foi informado que a Anatel definiu um critério estatístico para a realização da amostragem das respostas das prestadoras que são verificadas por sua equipe.
36. Por meio do Memorando Mem. 052/2008/ARU-ANATEL, de 7/10/2008, foi encaminhado o documento “Avaliação da Qualidade do Atendimento dos Usuários – Setembro 2007” (fls. 8 a 14). Esse relatório descreve a metodologia utilizada pela Anatel para avaliar as respostas encaminhadas pelas prestadoras aos usuários, verificando se a resolução do problema pela prestadora está de acordo com a reclamação formulada e com as normas legais.
37. Conforme informado no item 4 do documento, é feita uma seleção aleatória e automática das respostas recebidas no dia anterior e, por meio de contato ativo com os usuários contidos na amostra aleatória, verifica-se a qualidade do atendimento recebido das prestadoras. Após esse contato ativo, a equipe da ARU atua nas reclamações recebidas, a fim de destacar os direitos dos usuários, e, caso necessário, reavaliar a posição da prestadora na resolução do problema.
38. O critério de amostragem foi definido no item 5 do documento, mas face ao tamanho do universo (população) a ser observado, o resultado da amostra tende a ser de 384 unidades. Assim, foi adotada uma amostra de 400 reclamações por grupo empresarial (*holding*) no dia anterior à escolha da amostra. Quando o universo for menor do que 400, serão analisadas todas as reclamações.
39. Apesar de não estar expressa nos objetivos do documento, no item 4 existe referência à utilização da amostra somente para as prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC): “Seleção de amostra aleatória e automática, que segue o cálculo estatístico detalhado no item 5, permitindo a verificação da qualidade do atendimento recebido por alguns usuários de todas as prestadoras do SMP e STFC.”
40. Entende-se que o número de usuários de telefonia móvel e telefonia fixa é bem superior ao dos demais serviços, mas acredita-se que a ARU deveria ter um procedimento semelhante, se não o mesmo, para averiguação de qualidade das respostas das prestadoras de outros serviços, como, por exemplo, Comunicação Multimídia e TV por assinatura.
41. Assim, observou-se que a Anatel adotou um critério estatístico para determinar o universo de reclamações a serem observadas por *holding* e que optou por utilizar um número de amostras superior ao valor definido no critério escolhido. No entanto, esse procedimento é aplicável somente aos serviços de telefonia fixa e telefonia móvel, não refletindo assim todo o universo dos serviços e das prestadoras.
42. Considerando que a Agência adotou providências para implementar um critério de amostragem das respostas das prestadoras de telefonia fixa e telefonia móvel, e mesmo não atendendo os demais serviços de telecomunicações, o item é dado como implementado, vez que o STFC e o SMP possuem o maior número de usuários. No entanto, entende-se que deve ser recomendado à Anatel que

também utilize procedimento de amostragem, quando aplicável, para averiguação de qualidade das respostas das prestadoras de outros serviços de telecomunicações, como, por exemplo, Comunicação Multimídia e TV por assinatura.

“9.2.2. adote medidas no sentido de coordenar, sistematizar e padronizar seu relacionamento com demandantes institucionais, de forma que a Agência possa ter uma visão sistêmica da sua interação com esse público, ainda que a especificidade do serviço regulado justifique a participação de diversas de suas áreas técnicas;”

43. Durante a inspeção, foi observado que a Anatel não trabalhava com uma interface única junto a demandantes institucionais, tais como órgãos de defesa do consumidor, Poder Judiciário e Assembleias Legislativas, sendo que existia a segmentação de acordo com o serviço associado à demanda encaminhada, o que pode se justificar pelas especificidades inerentes a cada serviço regulado. No entanto, isso pode ocasionar o tratamento de solicitações de forma não padronizada por parte da Agência Reguladora.

44. Na execução da Auditoria Operacional, foi verificado ainda que não havia uma sistematização integrada do processo de registro de demandas de outros órgãos ou de usuários, sendo que cada área dentro da Agência acompanhava essas contribuições de forma isolada. Das entrevistas realizadas, foi informado que o projeto de reestruturação da Anatel criaria uma área para tratamento das demandas dos usuários e de outros órgãos que englobasse todos os serviços.

45. Na execução do monitoramento, foi constatado que o processo de reestruturação da Agência não foi implementado, e a situação observada na auditoria e na inspeção permanecia inalterada, com cada área tratando as demandas internas e externas relacionadas aos serviços a elas associados, não havendo sistematização no relacionamento com demandantes institucionais.

46. Contudo, após a atualização do monitoramento, a Anatel informou que colocou em Consulta Pública, em 8/5/2012, proposta de novo Regimento Interno que traz, entre outras modificações, uma nova estrutura organizacional, na qual está prevista a criação de uma superintendência de relações com os consumidores, que contará com uma gerência de interações institucionais, satisfação e educação para o consumo. Essa gerência será responsável por receber e tratar as demandas de outros órgãos e entidades.

47. Assim, entende-se que o item está em implementação, vez que, apesar de ainda não haver uma padronização no relacionamento com outros órgãos ou autoridades, a Anatel tem empreendido esforços para atender as demandas institucionais e incluiu na proposta de sua nova estrutura organizacional, ora em consulta pública, uma gerência específica para tratar desse assunto, o que poderá atender à recomendação do TCU.

“9.2.3. adote mecanismos de gestão que garantam o controle integrado da qualidade do atendimento por parte de todos os servidores da entidade que interagem com usuários;”

48. Na inspeção realizada na Anatel, foi verificado que os atendentes da Sala do Cidadão, que é uma das formas de atendimento ao usuário, não possuíam vinculação com a ARU, unidade da Agência responsável pelo relacionamento com o usuário.

49. Cabe ressaltar que a Sala do Cidadão, além do atendimento ao usuário para receber solicitações ou prestar esclarecimentos, possui outras funções, como solicitação de licenças, consultas

ao banco de dados da Anatel, informações, emissão de boletos, entre outros, que não estão diretamente relacionadas às atividades da ARU, e são realizadas pelos mesmos funcionários. Na inspeção, houve uma recomendação de que a Anatel adotasse mecanismos de gestão que garantissem o controle integrado da qualidade do atendimento de todos os servidores da entidade que interagem com usuários.

50. Das entrevistas realizadas no monitoramento, observou-se que tal situação ainda perdura, sendo que os funcionários da Sala do Cidadão são vinculados aos Escritórios Regionais da Anatel, e, portanto, à Superintendência de Fiscalização. Embora não possua competência funcional na gestão desses funcionários, a ARU os vem orientando, de modo informal, nas questões relativas ao atendimento às reclamações dos usuários.

51. Cabe destacar também que a Anatel incluiu, como uma das metas institucionais para o 5º ciclo de avaliação, o tratamento das solicitações dos usuários. A meta instituída é de 82% para taxa de solicitações registradas e resolvidas e envolve os servidores de todas as superintendências da Agência. Essa meta institucional tem impacto na Gratificação de Desempenho de Atividade de Regulação (GDAR), que é um dos itens que compõem o vencimento dos servidores da Anatel. A GDAR tem por finalidade incentivar o aprimoramento das ações desenvolvidas pela Agência Reguladora e é concedida de acordo com o resultado de avaliações de desempenho individual e institucional.

52. Assim sendo, esse item do Acórdão foi implementado, já que foram verificadas ações da Anatel no sentido de melhorar a gestão do atendimento ao usuário, como orientações da ARU aos funcionários da Sala do Cidadão e inclusão como meta institucional do atendimento a solicitações dos usuários.

“9.2.4. busque maior integração com órgãos de defesa do consumidor, nas suas ações de esclarecimento e atendimento ao usuário, preferencialmente por intermédio do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), por meio de acordos que permitam tornar mais claro o papel dos diversos entes que cuidam de atender os interesses dos usuários na área de telecomunicações, evitando sobreposição de trabalhos entre órgãos governamentais e permitindo a melhoria da capacidade colaborativa de entidades públicas que possuam missões convergentes;”

53. Na inspeção, foi verificado que as ações relativas à defesa e proteção dos direitos dos usuários estavam segmentadas por serviço nas diversas superintendências da Agência, inclusive no tocante ao relacionamento com órgãos de defesa do consumidor. As solicitações dos órgãos de defesa do consumidor eram encaminhadas diretamente para as superintendências de acordo com o tipo de serviço em foco. A superintendência analisava a solicitação, realizava as ações pertinentes e informava ao órgão solicitante quanto aos resultados obtidos.

54. A Lei 9.472 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT), de 16/7/1997, estabelece que os usuários de serviços de telecomunicações têm direito de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor (art. 3º, inciso XI). Tanto a Anatel quanto os órgãos de defesa do consumidor têm o dever concorrente de defender os direitos dos usuários.

55. Assim, no Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, o TCU proferiu recomendação à Anatel para que buscasse maior integração com órgãos de defesa do consumidor, preferencialmente por intermédio do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), por meio de acordos que permitissem tornar mais claro o papel dos diversos entes que cuidam de atender os interesses dos usuários na área de telecomunicações, evitando sobreposição de trabalhos entre órgãos governamentais

e permitindo a melhoria da capacidade colaborativa de entidades públicas que possuam missões convergentes.

56. Das entrevistas realizadas no processo de monitoramento, observou-se que nesse período, em especial no ano de 2008, a Anatel tomou algumas iniciativas de relacionamento com os órgãos de defesa do consumidor.

57. Informou-se que a Anatel está firmando um convênio com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) sobre o compartilhamento das informações do banco de dados dos dois órgãos (SINDEC e FOCUS), com o objetivo de aumentar e facilitar o compartilhamento das informações disponíveis sobre as solicitações dos usuários. É importante essa aproximação de dois órgãos que tratam de reclamações de consumidores na área de telecomunicações.

58. Informou-se também que, em 27/9/2008, foi assinado um acordo com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, com prazo de 24 meses, fruto de um projeto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Projeto ATN/ME-10541 BR), no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), da Casa Civil da Presidência da República, sobre o Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo de Regulação, que conta nessa primeira fase com a participação de duas agências reguladoras, sendo a Anatel uma dessas. O consultor do IDEC/BID tem visitado a Anatel para obter informações sobre o funcionamento da Agência, e ao final elaborará um relatório com o diagnóstico da situação atual e sugestão de melhorias.

59. Outra ação em que houve participação conjunta da Anatel com o DPDC foi a regulamentação do Decreto 6.523, de 31/7/2008, que fixa as normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC. A Anatel, como outras agências reguladoras e órgãos governamentais, contribuiu para a elaboração do texto do Decreto e da portaria de regulamentação.

60. Conforme verificado na inspeção, no entanto, ainda não existe uma clara definição do papel dos diversos entes que cuidam de atender os interesses dos usuários na área de telecomunicações. Ainda nos casos em que as esferas de competência são bem definidas, os usuários não dispõem de informações suficientes para que possam utilizar os meios adequados ou para que saibam a quem recorrer para satisfazer as suas demandas. Um exemplo desse fato refere-se à falta de orientação aos usuários quanto à utilização do adequado canal institucional a ser acionado de acordo com a natureza da reclamação.

61. Destaca-se também que na proposta da nova estrutura da Anatel, que está em consulta pública até 6/7/2012, está prevista a criação de uma gerência que será responsável pela articulação com o SNDC e pela análise das informações do SINDEC.

62. Assim, entende-se que a Anatel deve continuar a envidar esforços para promover uma maior integração com os órgãos de defesa do consumidor, o que vai permitir ao usuário tratamento mais efetivo de suas reclamações, pois tornará mais clara a esfera de competência de cada órgão na defesa de seus interesses.

63. Portanto, considerando que a Agência vem buscando um melhor relacionamento com os órgãos de defesa do consumidor, especialmente por meio do DPDC, mesmo não tendo formalizado ainda os acordos necessários, o item é considerado em implementação, devendo o seu atendimento ser verificado durante o próximo monitoramento.

“9.2.5. promova maior interação entre as áreas da Agência envolvidas com atendimento e qualidade, para estabelecer procedimentos e relatórios específicos de acordo com as necessidades de cada área, permitindo a utilização estratégica de informações da base de dados da Assessoria de Relações com o Usuário - ARU, com vistas ao aperfeiçoamento de processos regulatórios, tais como de revisão da regulamentação e de fiscalização das prestadoras;”

64. Durante a inspeção, verificou-se a grande quantidade de informações de que a ARU dispunha em sua base de dados e que poderiam ser úteis para as diversas áreas da Agência que lidam com a qualidade na prestação dos serviços. Já na execução da Auditoria Operacional, foi observado que a ARU tinha disponibilizado novos relatórios, bem como o sistema utilizado permitia a elaboração de relatórios adaptados para cada área da Anatel.

65. Foi também observado na Auditoria Operacional que as informações da ARU eram utilizadas pelas áreas de regulamentação, pois a análise e consolidação das principais reclamações podem identificar necessidade de revisão dos regulamentos, embora essa utilização não ocorresse de forma sistematizada dentro da Agência. Esse aspecto será tratado adiante, na análise do cumprimento das recomendações e determinações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

66. Em relação à utilização dos dados e relatórios da ARU para aperfeiçoamento de processo de fiscalização, esse aspecto será tratado na análise da recomendação 9.5.1 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

67. Considerando os relatórios atualmente disponibilizados pela ARU e a flexibilidade do sistema utilizado para elaboração de novos relatórios, a equipe entende que a recomendação foi implementada.

“9.2.6. delimite e implemente com maior clareza os papéis da ARU e da Ouvidoria, promovendo maior esclarecimento para o usuário sobre as atribuições de cada uma dessas áreas;”

68. Na inspeção realizada em 2004, a equipe observou que não existia uma política de divulgação que permitisse ao usuário ter clareza sobre os papéis da ARU e da Ouvidoria. Verificou-se ainda, por intermédio das entrevistas, que em alguns casos a Ouvidoria também processava as reclamações dos usuários contra as prestadoras, repassando-as posteriormente para providências da ARU.

69. Das entrevistas realizadas no presente monitoramento, observou-se que houve uma evolução da delimitação de papéis da ARU e da Ouvidoria quanto ao tratamento das solicitações dos usuários. Com isso não há mais sobreposição de trabalhos entre as duas áreas, sendo a ARU responsável por atender as solicitações e reclamações dos usuários em relação aos serviços de telecomunicações, e a Ouvidoria por receber reclamações contra a atuação da Anatel.

70. Quanto à necessidade de maior esclarecimento aos usuários quanto às suas atribuições, o sítio da Anatel, na área relacionada à Ouvidoria da Agência, informa que compete à Ouvidoria a análise das críticas à atuação da Anatel, e que as reclamações relacionados aos serviços de telecomunicações devem ser encaminhadas à ARU. Essa página do sítio da Agência possibilita ainda ao usuário o encaminhamento de sua solicitação ao canal apropriado de acordo com sua categoria: pedido de informação, reclamação contra prestadora, denúncia, sugestões sobre serviços de telecomunicações e críticas, sugestões e/ou reclamações sobre atuação da Anatel.

71. Assim, considerando que os papéis da Ouvidoria e da ARU estão bem delimitados internamente na Agência, não havendo mais sobreposição de trabalho no atendimento às reclamações dos usuários, o item é dado como implementado.

“9.2.7. crie mecanismos sistemáticos de aferição da qualidade e da eficiência dos serviços de atendimento ao usuário oferecidos pelas prestadoras, mitigando o risco de que a Agência Reguladora execute tarefas excessivas de prestação de informação e atendimento ao usuário, decorrentes de eventual ineficiência e baixa qualidade da atuação das prestadoras nessa área;”

72. Durante a inspeção, foi observado que a inadequabilidade do atendimento das prestadoras era um dos principais motivos ofensores de reclamação dos usuários junto à Anatel.

73. Os regulamentos dos serviços de telecomunicações, em especial de telefonia fixa e telefonia móvel, trazem obrigações expressas das prestadoras possuírem centro de atendimento com vistas a prestar informações aos usuários e acolher suas reclamações, atendendo-os de forma eficiente e tempestiva.

74. Destaca-se que o atendimento inadequado por parte da prestadora onera o serviço de relacionamento da Anatel com o usuário, pois este reclamará em segunda instância para ver os seus direitos ou dúvidas atendidos. Portanto, a melhoria do serviço de atendimento por parte das operadoras implica menor necessidade de expansão e gasto, pelo órgão regulador, para o atendimento ao usuário.

75. Durante a execução da Auditoria Operacional, observou-se que tal problema persistia, e foi verificado que, também junto aos órgãos de defesa do consumidor, esse item representava grande parte das reclamações dos usuários. Dessa forma, o Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário não somente reiterou essa recomendação, como também fez determinações e recomendações relacionadas aos centros de atendimento nas empresas.

76. A criação de mecanismos sistemáticos de aferição da qualidade e da eficiência dos serviços de atendimento aos usuários oferecidos pelas prestadoras envolve ações de regulamentação, de fiscalização e de processo sancionatório, que serão abordados na verificação do cumprimento das determinações e recomendações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário. Assim, o atendimento a essa recomendação é verificado neste relatório nos parágrafos 156 a 166, 208 a 210, 276 a 285, 290 a 306, 328 a 331 e 354 a 359, sendo observado na análise desses itens que a recomendação 9.2.7 não foi implementada pela Anatel. As deliberações propostas na análise dos itens relacionados a este aspecto do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário consideram a não implementação desta recomendação.

“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;”

77. Foi observado durante o monitoramento que ainda não há, na Anatel, a cultura quanto à necessidade de se promover a educação do usuário de telecomunicações, com foco na disseminação de seus direitos e deveres, apesar de esforços isolados por algumas áreas da Agência em relação a aspectos específicos, como a elaboração de cartilhas de direitos do consumidor, esclarecimentos sobre o

processo de conversão pulso-minuto e a inserção em seu sítio na internet de quadros com direitos e deveres dos usuários de telefonia móvel.

78. Especificamente em relação à divulgação do serviço de atendimento da Anatel ao cidadão, observou-se evolução com a obrigação prevista no art. 81 do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pela Resolução Anatel 426, de 9/12/2005: “Art. 81. O documento de cobrança emitido pela prestadora deve conter o telefone da central de informação e de atendimento ao usuário da prestadora e da ouvidoria ou órgão de recurso da prestadora, bem como o código de acesso da central de atendimento da Anatel.”

79. Em relação ao serviço de telefonia móvel, que possuía 252,9 milhões de usuários em abril de 2012, o Regulamento do SMP, aprovado pela Resolução Anatel 477, de 7/8/2007, não traz nenhuma previsão sobre a obrigatoriedade da divulgação do número do serviço de atendimento da Anatel, seja no documento de cobrança ou no contrato de prestação do serviço. Tal fato se repete para o Regulamento do Serviço Móvel Especializado – SME, aprovado pela Resolução Anatel 221, de 27/4/2001, e para o Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura, aprovado pela Resolução Anatel 388, de 3/12/2007.

80. Já no caso do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM existe previsão no art. 46 do Regulamento do Serviço, aprovado pela Resolução Anatel 272, de 9/8/2001, de que conste no contrato de prestação de serviço com o assinante o endereço da Anatel e o número da central de atendimento da Agência.

81. Conforme verificado nos regulamentos dos serviços de telecomunicações mais significativos em relação ao número de usuários, somente o do STFC traz a previsão da divulgação do número da central de atendimento da Anatel no documento de cobrança. Assim, verificou-se ser necessário que a Anatel busque outras formas de divulgação de sua central de atendimento ao cidadão.

82. Observou-se ainda que a Anatel não elaborou uma política de educação dos usuários desses serviços, com a disseminação dos direitos e deveres destes e das prestadoras, apesar dos avanços verificados em alguns aspectos da regulamentação. No entanto, os regulamentos não são acessados pela maior parte dos usuários de serviços, de modo que esse não é um canal efetivo de divulgação.

83. Foi afirmado, nas entrevistas realizadas, que a falta de orçamento para publicidade foi um fator inibidor nas ações da Anatel para atendimento a essa recomendação, e que verbas destinadas a campanhas publicitárias são controladas de forma centralizada pelo Poder Executivo. Na análise das recomendações e determinações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário será observado o aspecto orçamentário da Anatel em relação às ações necessárias para a sua atuação no acompanhamento e controle da qualidade da prestação dos serviços.

84. Existem alternativas que possibilitam a educação dos usuários por parte da Anatel, com custos reduzidos ou até mesmo inexistentes para a Agência Reguladora, como a divulgação, por meio dos documentos de cobranças enviados pelas prestadoras aos usuários, de frases ou de mensagens curtas sobre um determinado direito ou dever do usuário. A título de exemplificação, destaca-se que a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, por intermédio de resoluções, tornou obrigatória a divulgação não só do número de sua central de atendimento, mas também de alguns indicadores de qualidade no documento de cobrança.

85. Outra possibilidade de divulgação é a distribuição de cartilhas sobre direitos e deveres dos usuários nos serviços de atendimento ao cidadão, existentes em diversas cidades brasileiras, ou nos Procons. Cabe à Anatel analisar as possibilidades de divulgação dos direitos e deveres dos usuários, e optar por aquelas que melhor atendam aos objetivos e condições previstos pela Agência.

86. Assim, considerando que a Anatel, apesar de ter realizado algumas ações isoladas de esclarecimento dos direitos dos usuários e de divulgação do centro de atendimento da Agência, ainda não possui uma política de educação dos usuários definida. Dessa forma, a equipe entende que este item foi parcialmente implementado, devendo ser verificado o andamento de sua implementação durante o próximo monitoramento.

87. Cabe ressaltar que o aspecto da política de educação ao usuário, incluindo a divulgação dos seus direitos e deveres, também é abordado na análise das determinações e recomendações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário que tratam sobre esse tema.

“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;”

88. Foi verificado na inspeção que a Sala do Cidadão é um espaço físico integrado ao serviço de atendimento da Anatel que permite ao usuário formular uma solicitação pessoalmente. As solicitações dos usuários são reduzidas a termo pelas atendentes e inseridas no mesmo sistema do *Fale Conosco* e da central de atendimento. Na Sala do Cidadão, estão disponíveis terminais para acesso dos usuários ao sítio da Anatel, podendo eles mesmos registrar sua solicitação no *Fale Conosco*. A equipe constatou que as Salas do Cidadão estão localizadas nas unidades regionais da Anatel, que nem sempre estão situadas em locais de fácil acesso ao cidadão comum, reduzindo sua visibilidade.

89. Assim, o TCU recomendou à Anatel que realizasse estudos sobre a localização mais adequada das Salas do Cidadão, de forma a possibilitar uma maior efetividade desse canal de acesso.

90. Das entrevistas realizadas no processo de monitoramento, verificou-se que está previsto um projeto piloto em Salvador para a implantação de postos de atendimento da Anatel, simulando salas do cidadão, integrados ao Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) do Estado da Bahia (<http://www.sac.ba.gov.br>).

91. Para melhor esclarecer as características desse projeto, a Anatel encaminhou o Termo de Referência 20/2007/ER08AF/RFFC/RFC para Implantação de Postos de Atendimento ao Cidadão (fls. 53 a 55), de 20/6/2007, em atendimento ao Ofício de Requisição n. 1 (fls. 4 a 6). O objetivo do documento é estabelecer as condições para implantação de Postos de Atendimento ao Cidadão, em lojas de fácil acesso e grande circulação de pessoas, com infraestrutura semelhante à Sala do Cidadão, com vistas a melhorar a interatividade entre a Agência e a sociedade. Para tanto, segundo o documento, será necessária a celebração de um convênio de cooperação com o Estado da Bahia para a realização desse projeto.

92. O documento traz as funções a serem desempenhadas pelos postos do cidadão, a infraestrutura e os recursos humanos necessários para sua implantação, os custos estimados, bem como os prazos para a implantação. Considerando-se os prazos estabelecidos pelo Termo de Referência, observa-se que a implantação está atrasada em relação à previsão inicial.

93. Conforme informado nas entrevistas realizadas, a partir do resultado obtido nesse projeto piloto, a Anatel analisará a efetividade da localização de postos do cidadão em locais de grande circulação. Ressalta-se que, somente decorridos dois anos da recomendação do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário para elaboração de estudos sobre a localização mais adequada das salas do cidadão, a Anatel elaborou termo de referência. Passados mais de quatro anos, sequer foi realizado o projeto piloto.

94. Assim, considerando que a Anatel elaborou um termo de referência para realização de um projeto piloto para implantação de postos de atendimento ao cidadão em locais que possibilitem maior efetividade para esse canal de acesso, embora não haja ainda resultados decorrentes dessa ação, entende-se que o item está em implementação, devendo ser verificado o atendimento a esta recomendação no próximo monitoramento.

“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;”

95. Durante o monitoramento, foi observado que a Anatel mantém um controle da qualidade de atendimento de seu *Call Center* por meio de indicadores técnicos de qualidade utilizados para centros de atendimento, como tempo de espera em fila e taxa de reabertura de solicitações, entre outros. No entanto, não há mecanismo de avaliação da satisfação do usuário em relação ao serviço de atendimento da Agência.

96. Por intermédio das entrevistas realizadas, verificou-se que não se realiza pesquisa de satisfação dos usuários desde 2002. Apesar de já ter sido planejada, essa pesquisa não foi implementada por motivos de orçamento ou priorização de planos de trabalho durante esse período. Foi afirmado pelos técnicos da Anatel que havia previsão de realização em 2008, contando inclusive com orçamento para esse fim específico, o que efetivamente não aconteceu até a presente data. Em 2011, foi iniciada uma pesquisa de satisfação com o usuário, que permanece inconclusa, sendo que não há informações que permitam verificar se foi incluída questão específica sobre a aferição de qualidade do atendimento do *Call Center* da Anatel.

97. A equipe reitera o entendimento de que é oportuna a utilização de instrumento para averiguar o grau de conhecimento e satisfação do usuário sobre o serviço de atendimento da Agência, podendo até mesmo ser incluído esse aspecto nas próximas pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços de telecomunicações.

98. Assim, considerando que desde 2002 não se realizava pesquisa de satisfação com o usuário, que somente foi iniciada em 2011, mas ainda não foi concluída, e que nenhuma outra forma de aferição da qualidade do serviço de atendimento da Agência foi utilizada, entende-se que a recomendação não foi implementada.

99. O TCU realizou Auditoria Operacional nos setores administrativos das agências reguladoras que prestam serviços de atendimento, por telefone, aos cidadãos usuários dos serviços por ela regulados. Por meio do item 9.1.2 do Acórdão 2.799/2010-TCU-Penário, recomendou à Anatel que defina indicadores para verificar o grau de satisfação dos usuários dos serviços por ela regulados com o serviço de relacionamento prestado pela Agência, especialmente o *Call Center*, os quais podem ser aferidos, por exemplo, pela realização de pesquisas periódicas de satisfação, de modo a obter subsídios e fundamentos para adoção de medidas que visem à melhoria contínua de sua atuação. Entende-se que essa recomendação abrange a ação necessária do TCU em face da não implementação da recomendação 9.2.10, não sendo assim necessária deliberação específica sobre esse tema neste processo.

“9.3. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel que, relativamente ao relacionamento da ARU com as prestadoras dos serviços de telecomunicações, formalize as reuniões de trabalho entre elas realizadas, bem como utilize os mecanismos regulatórios

aplicáveis por descumprimento das ações de melhoria de atendimento tratadas entre as prestadoras e a ARU;”

100. A ARU emite relatórios mensais relativos ao atendimento ao usuário, nos quais constam, além das informações sobre o desempenho de cada operadora, das unidades da Anatel e de cada serviço de telecomunicações, as taxas de reabertura de solicitação (no caso de o usuário não se sentir satisfeito com a resposta da prestadora) e outros dados sobre as reclamações apresentadas.

101. Na inspeção foi verificado que a ARU realizava reuniões periódicas com as prestadoras para discutir questões de atendimento ao usuário, priorizando aquelas com piores indicadores. O objetivo dessa ação era aperfeiçoar o atendimento das operadoras e promover ações que concorram para a diminuição do índice de reclamação de usuários. No entanto, a equipe observou que não existiam termos de formalização das reuniões, nem instrumentos que garantissem à Anatel o cumprimento e a implementação das decisões nelas tomadas por parte das operadoras.

102. Assim, o TCU recomendou à Anatel que formalizasse as reuniões de trabalho realizadas com as empresas prestadoras, bem como utilizasse mecanismos regulatórios aplicáveis por descumprimento das ações de melhoria de atendimento acordadas entre as prestadoras e a Agência.

103. Durante o monitoramento, observou-se que a ARU continua reunindo-se com as prestadoras, mas atualmente conta com a participação da Superintendência de Fiscalização – SRF, por meio dos escritórios regionais, o que garante maior poder de coerção para a solução dos problemas discutidos, vez que a SRF tem competência regulamentar para abrir autos de infração caso não sejam cumpridas as correções acordadas nas reuniões.

104. Em entrevista realizada com a área de fiscalização, foi informado que as reuniões são importantes, pois podem surgir indícios de descumprimentos de obrigações, e a discussão por escritório regional permite tratar as reclamações dos usuários com foco na realidade local. O objetivo dessas reuniões é solucionar os problemas verificados, em especial aqueles mais demandados, sendo estabelecidos prazos para a operadora corrigi-los. Em caso de não correção, o Escritório Regional pode instaurar Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO.

105. Outra ação da Anatel foi a realização de duas edições do Fórum de Valorização do Atendimento aos Usuários, a primeira em outubro de 2007 e a segunda em maio de 2008. Esse fórum conta com a participação das prestadoras de todas as áreas da Anatel, e tem por objetivo debater e buscar ações para solucionar os principais problemas no atendimento aos usuários, tais como: cobranças indevidas, dificuldades para fazer cancelamentos, bloqueios e ineficácia no atendimento.

106. Nesse fórum, a Anatel expõe as principais reclamações recebidas pela ARU, por operadora, a evolução dos indicadores de atendimento, a comparação do posicionamento no *ranking* de atendimento das empresas e as metas acordadas visando à melhoria no atendimento ao usuário por parte da prestadora (Anexo I deste Processo).

107. As empresas apresentam as ações realizadas para garantir a qualidade do atendimento, assegurar o direito dos usuários, propiciar redução de reclamações na própria empresa, solucionar o problema durante o primeiro contato e, em consequência, reduzir a recorrência de reclamações de usuários à Anatel.

108. No entanto, conforme mensagens do presidente da Anatel, proferida durante o II Fórum, os resultados obtidos desde a realização do primeiro fórum não foram os esperados (Anexo I deste Processo):

Desde outubro de 2007, quando realizamos a primeira edição deste Fórum, até o cenário mostrado pelos indicadores de março último, percebemos uns poucos resultados positivos e muito mais resultados desalentadores, totalmente contrários às expectativas geradas naquela ocasião. Sem exagero, em alguns casos caminhamos para trás, regressão que não podemos aceitar pacificamente num setor que prima pelo uso dos avanços da telemática.

(...)

O 2º Fórum de Valorização do Atendimento aos Usuários trouxe sinais de avanço, mas não apresentou a solução esperada das prestadoras de telefonia fixa e móvel em prol da redução de reclamações básicas e de excelência no atendimento aos usuários.

(...)

Não teremos dúvidas em tomar novas iniciativas, mais severas, caso os números sigam apontando para a situação desfavorável que vivemos hoje.

109. Registra-se como boa prática a iniciativa da Anatel de realização de Fórum de Valorização de Atendimento ao Usuário com objetivo de melhorar o atendimento ao usuário de telecomunicações, reunindo as prestadoras e as diversas áreas das empresas. No entanto, conforme verificado, esse fórum ainda não surtiu os resultados desejados, como a melhoria no atendimento pelas empresas e diminuição do número de reclamações junto à Anatel.

110. Essas duas ações atendem à recomendação do TCU no sentido de formalizar as reuniões com as prestadoras, devendo a Anatel tomar as ações necessárias, conforme recomendações e determinações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, para melhorar o poder coercitivo e garantir a implementação das metas acordadas nessas reuniões.

111. Dessa forma, entende-se que a recomendação foi implementada pela Anatel, com a participação da área de fiscalização nas reuniões com as operadoras, e a realização de fóruns de valorização de atendimento ao usuário, com participação das diversas áreas da Agência.

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

9.4.1. reative o Comitê de Defesa dos Usuários com as competências estabelecidas na Resolução nº 107, de 26 de fevereiro de 1999;

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;”

112. Essas recomendações, referentes à participação dos usuários nas decisões regulatórias, foram objeto também de investigação durante a execução da Auditoria Operacional de Qualidade, em que foi observado que não foram cumpridas até então, sendo objeto de determinação no item 9.1.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

113. Assim, os itens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário são tratados na análise do cumprimento do item 9.1.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, nos parágrafos 211 a 225 do presente relatório, em que foi verificado que o item 9.4.1 foi implementado e o item 9.4.2 foi parcialmente implementado.

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

9.5.1. a ARU faça ajustes em seus relatórios gerenciais, tornando-os mais específicos, com formato apropriado às necessidades das áreas, de forma a permitir uma correlação mais direta com os indicadores de qualidade, não no sentido de aferir a exatidão dos indicadores apresentados pelas prestadoras, mas de servir de indicação para orientar a fiscalização e de verificar a qualidade das informações prestadas;”

114. Durante a inspeção, foi observado que os relatórios produzidos pela ARU não estavam diretamente relacionados aos indicadores do Plano Geral de Metas de Qualidade – PGMQ do SMP e do STFC, mas mesmo assim poderiam servir de indícios de irregularidades na informação dos indicadores por parte das empresas.

115. Durante a execução da Auditoria Operacional, observou-se que a ARU implantou um novo sistema de atendimento que permite maior detalhamento dos registros das solicitações dos usuários, com mais níveis na tipologia, de modo a garantir maior especificação dos relatórios a partir dos dados registrados no sistema. Além disso, as diversas áreas da Anatel podem acessar e configurar esses relatórios.

116. Das entrevistas deste monitoramento, observou-se que a ARU e a SRF criaram um grupo de trabalho para tratar da adaptação dos relatórios daquela Assessoria, ou da criação de relatórios específicos por FISP (antigas classes de fiscalização), com um prazo estimado de seis meses para finalizar esse trabalho. Entende-se que tal ação possa ser utilizada também por outras áreas da Anatel para verificar a necessidade de adaptação dos relatórios da ARU.

117. Assim, considerando que o novo sistema utilizado pela ARU permite uma maior especificação e adaptação dos relatórios, considera-se o item implementado.

“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;”

118. Durante a inspeção, foi verificado, das entrevistas realizadas e da análise documental, que não havia um relacionamento sistemático entre a ARU e outras áreas no que tange ao acompanhamento dos indicadores de qualidade do PGMQ, seja por meio de reuniões periódicas ou de relatórios específicos de acompanhamento desses indicadores.

119. No monitoramento, observou-se que a ARU, conforme citado na análise do item 9.2.5, disponibiliza relatórios com grande quantidade de informações, que podem ser acessados e adaptados pelas áreas da Anatel. Ademais, ressaltou-se que a Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização informou que utiliza informações da base de dados da ARU para planejar suas atividades.

120. A realização do Fórum de Valorização de Atendimento do Usuário, descrito na análise do item 9.1.3, conta com a participação de todas as áreas da Anatel que lidam com questões relacionadas aos usuários dos serviços.

121. No Plano de Ação enviado pela Agência (fls. 514 a 543 do TC 019.009/2005-1), em 27/2/2007, estava previsto, em atendimento a esse item do Acórdão, a sistematização do envio das reclamações relativas ao PGMQ às superintendências responsáveis, bem como implantar diagnóstico da prestação de serviço nos termos do modelo proposto para a reestruturação da Agência. Conforme verificado, os relatórios da ARU, ainda que não estejam diretamente relacionados ao PGMQ, permitem às superintendências de serviços analisar os dados das reclamações dos usuários e relacioná-los a itens do PGMQ.

122. Em relação à implantação do diagnóstico do serviço nos termos propostos para a reestruturação, a qual não ocorreu até a presente data, não se verificou nenhuma mudança nos procedimentos observados durante a inspeção e a Auditoria Operacional. Analisando o diagnóstico, verifica-se que somente algumas atividades foram implantadas, como uma maior interação entre a Anatel e os órgãos de defesa do consumidor.

123. Assim, considerando o exposto acima, a equipe entende que o item foi parcialmente implementado, devendo ser verificado o seu andamento na realização do próximo monitoramento.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 2.109/2006-TCU-PLENÁRIO

Determinações

“9.1. determinar à Anatel que:

9.1.1. com base nos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.472/1997 e nos arts. 16 e 17 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.338/1997, apresente a este Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, proposta de revisão da regulamentação relativa à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações regulados pela Agência, com vistas a adequá-la a padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários, devendo contemplar obrigatoriamente:

9.1.1.1. estudos que indiquem os requisitos de qualidade atualmente exigidos pelos usuários dos serviços de telefonia móvel e fixa;

9.1.1.2. plano de adequação dos regulamentos relativos à qualidade, contemplando, entre outras atividades: identificação das novas metas de qualidade, audiências públicas e aprovação de novos regulamentos;”

124. Esta determinação surgiu por ter sido verificado que, apesar da aderência dos regulamentos elaborados pela Anatel a parâmetros internacionalmente aceitos e a pertinência dos indicadores estabelecidos para mensurar aspectos técnicos relativos à prestação de serviços, ainda havia uma grande defasagem da regulamentação em relação a aspectos da qualidade que é percebida pelo usuário, especialmente no que tange a problemas relativos a cobranças e atendimento.

125. De fato, o descasamento entre as taxas de atendimento das metas de qualidade e a quantidade de reclamações dos usuários sinalizava que os indicadores definidos nos regulamentos não foram suficientes para medir corretamente o grau de qualidade que a sociedade requeria das operadoras de serviços de telecomunicações.

126. Também foi identificado que o processo de regulamentação não considerava adequadamente demandas da sociedade e se caracterizava pela baixa participação dos usuários de serviços de telecomunicações nos procedimentos de Consulta Pública.

127. Em cumprimento ao determinado no item 9.1.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, a Anatel encaminhou tempestivamente a esta Casa o Ofício 83/2007/AUD/PR-ANATEL, de 16/2/2007 (fls. 514 a 526 do TC 019.009/2005-1), contendo o Informe AUD 003/2007, com o Plano de Ação em anexo. Além desse documento, foram enviados outros dois, como complementos e com alterações de cronograma, quais sejam: Ofício 0629/2007/AUD/PR-ANATEL, de 19/6/2007 (fls. 537 a 540 do TC 019.009/2005-1) e o Ofício 0657/2007/AUD/PR-ANATEL, de 26/6/2007 (fls. 541 a 543 do TC 019.009/2005-1).

128. Dessa forma, seguem as atividades propostas pela Superintendência de Serviços Privados (SPV) referentes ao SMP, constantes do Ofício 0629/2007, *in verbis*:

- 1) Elaboração de proposta de Plano de Ação para a Revisão da Regulamentação relativa à Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e informação da necessidade de recursos para a contratação de Consultoria. (Cronograma previsto: 1º semestre de 2007)
- 2) Avaliação da necessidade de elaboração das Diretrizes para Elaboração e Revisão da Regulamentação do SMP e do Plano da Revisão de Qualidade ou considerar as recomendações do TCU por ocasião da Revisão dos Procedimentos do SUE.PG.003 – ELABORAÇÃO/REVISÃO DE REGULAMENTAÇÃO E SUE.PG.003 – CONSULTA PÚBLICA. (Cronograma previsto: 2º semestre de 2007)
- 3) Elaboração das Diretrizes e Plano de Revisão da Regulamentação ou elaboração de minuta de Portaria Normativa, nos termos da Portaria nº 684, de 14 de novembro de 2006. (Cronograma previsto: 1º semestre de 2008)
- 4) Elaboração dos Termos de Referência para a contratação de Consultorias (Cronograma previsto: 1º semestre de 2008)
- 5) Contratação de Consultorias para a realização de estudos e pesquisa que indiquem os requisitos de qualidade atualmente exigidos pelos Usuários do SMP e que reflitam os aspectos de qualidade percebida por estes Usuários; definição de procedimentos para a realização de pesquisa específica e de questionário a ser aplicado aos Usuários e/ou não Usuários do SMP. (Cronograma previsto: 2º semestre de 2008)
- 6) Análise dos resultados obtidos e formulação de recomendações de indicadores que reflitam os requisitos de qualidade dos usuários e a qualidade percebida pelos mesmos, procedimentos e formas de mensuração de qualidade do SMP. (Cronograma previsto: 1º semestre de 2009)
- 7) Análise da regulamentação aplicável ao SMP já elaborada pela Anatel, recomendações do Ministério Público, reclamações mais frequentes dos Usuários, Procons e demais órgãos de defesa do Usuário, contribuições das prestadoras do SMP, e resultados obtidos de pesquisa realizada e recomendações de indicadores que reflitam os requisitos de qualidade dos usuários e a qualidade percebida pelos mesmos e posterior elaboração de proposta de alterações no Regulamento de Indicadores de Qualidade para o SMP observando os requisitos de qualidade exigidos pelo Usuário. (Cronograma previsto: 2º semestre de 2009)
- 8) Realização de Consulta Interna e Pública e Audiências Públicas para contribuições da sociedade para a regulamentação relativa à qualidade da prestação do SMP. (Cronograma previsto: 2º semestre de 2009)
- 9) Encaminhamento das propostas para apreciação do Conselho Diretor com vista à aprovação e emissão de Resolução. (Cronograma previsto: março de 2010)

129. Quanto à atividade 1, inicialmente, cabe destacar que esta Equipe Técnica não identificou um Plano de Ação estruturado, voltado para a Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP). Mesmo os períodos previstos para a execução de algumas ações estão sendo alongados, o que agrava a situação, considerando que os anseios da sociedade já foram identificados há vários anos.

130. De acordo com a entrevista realizada em 4/9/2008 com a equipe técnica da SPV, foram elaboradas duas propostas de consultoria, mas devido à falta de orçamento, ainda não há o termo de referência, nem previsão de contratação. As duas consultorias são: Pesquisa para Aferição da Qualidade Percebida dos Usuários do SMP (orçamento estimado: R\$ 2,5 milhões) e Revisão do Modelo de Aferição da Qualidade no Serviço Móvel Pessoal e Revisão do Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ/SMP) (orçamento estimado: R\$ 3 milhões). Segundo informações da SPV, por três anos essas consultorias constaram como prioridade.

131. Entretanto, a informação enviada via correio eletrônico para esta Equipe Técnica (fls. 152 a 154) mostra que, em 2006, foram alocados R\$ 2.524.838,00 para consultorias da SPV, sendo que não houve qualquer execução. Naquele ano não havia o detalhamento por consultoria. O orçamento de 2007 previa R\$ 3,2 milhões para a Consultoria de Pesquisa de Satisfação dos Usuários, sendo que R\$ 200 mil foram empenhados e há informação de que não houve execução em nenhuma das consultorias previstas. Por fim, em 2008, a informação constante é de que, *in verbis*:

Estão alocados R\$ 3.156.120,00, distribuídos conforme demonstra a tabela abaixo.

2008	Dotação Autorizada (Lei + Crédito) em reais (A)	Dotação Liberada para Empenho em reais (B)
Realização de estudos técnicos referentes à exploração de serviços científicos por satélite	51.120	51.120
Pesquisa de satisfação dos usuários	1.600.000	1.600.000
Consultoria - redefinição do modelo de aferição da qualidade MP serviço móvel pessoal e revisão do plano geral de metas de qualidade - PGMQ-SMP	0	0
Consultoria - pesquisa de aferição da qualidade percebida pelos usuários do SMP	0	0
Consultoria - Organização de planos estruturais	105.000	105.000
Consultoria para definição dos mercados relevantes envolvidos no setor de telecomunicações	0	0
Consultoria para estudo das integrações verticais e horizontais no setor de telecomunicações	0	0
Ferramenta para cálculo de preço público mínimo para autorização de serviço de telecomunicações e de outorga de uso de radiofrequências	1.000.000	1.000.000
Pesquisa para construção de cenários sobre o mercado brasileiro e internacional de telecomunicações	400.000	400.000
TOTAL	3.156.120	3.156.120

Cabe destacar que:

1. Até o momento não houve qualquer execução de despesa.
2. As consultorias que atualmente estão sem dotação, por liberação da própria área, no início do exercício apresentavam a seguinte dotação:

Consultoria - redefinição do modelo de aferição de qualidade no serviço móvel pessoal e revisão do plano geral de metas de qualidade - PGMQ-SMP	3.000.000
Consultoria - pesquisa para aferição da qualidade percebida dos usuários do SMP	2.500.000
Consultoria para definição dos mercados relevantes envolvidos no setor de telecomunicações	500.000
Consultoria para estudo das integrações verticais e horizontais no setor de telecomunicações	640.000

132. Assim, pode-se verificar que existia previsão orçamentária inicial para a contratação das consultorias e que, segundo informações da Anatel, a própria SPV remanejou a dotação prevista inicialmente.

133. A decisão de contratar ou não as consultorias é discricionária da área e, o fato de optar por não as realizar não implica necessariamente em danos para a qualidade. Entretanto, o desinteresse da SPV em contratá-las, juntamente com o grande atraso para a consecução deste objetivo, sinaliza que a área está tendo sérios problemas para pôr em prática as ações a que se propôs.

134. Quanto às atividades 2 e 3, o Mem. 254/2008-PVCPR/PVCP/SPV (fl. 23) afirma, *in verbis*:
2. Com relação ao item 4 [do Ofício de Requisição n.º 1], referente ao documento que padroniza o processo de regulamentação no âmbito da Anatel, que substitui a SUE-PG03, encaminhamos a cópia do Mem. n.º 035/2008-PVCPR, de 1/10/2008, com a minuta da Portaria de procedimentos para a elaboração e revisão de regulamentação do setor de telecomunicações, a ser assinada pela SUE, Anexo I. Quanto ao processo de consulta pública, informamos que o mesmo encontra-se em elaboração na Agência.

135. A minuta da portaria de procedimentos para a elaboração e revisão de regulamentação do setor de telecomunicações (fls. 126 a 128) não contempla alterações relevantes com relação ao documento anterior (SUE.PG.003). Ambos tratam sinteticamente do procedimento de revisão da regulamentação, com os atores envolvidos e suas respectivas atribuições. Dessa forma, a nova portaria viria apenas como uma atualização do documento anterior, sem novos dimensionamentos.

136. A realização do que está previsto nas atividades 4, 5 e 6 da proposta de ação da SPV depende essencialmente da contratação das consultorias comentadas. Com isso, essas atividades estão pendentes.

137. Em relação à atividade 7, segundo afirmado pela SPV, muito foi atendido com a revisão do regulamento do SMP em 2007, aprovado pela Resolução Anatel 477, de 7/8/2007. Foram incorporados itens para adequação ao Código de Defesa do Consumidor e questionamentos do Ministério Público Federal.

138. Quanto à atividade 8, foi informado durante o Monitoramento que a atualização do Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ) e do Regulamento de Indicadores de Qualidade (RIQ) do SMP estavam em fase final de elaboração do texto (consulta interna na Anatel) e a proposta era de incluir indicadores da qualidade percebida pelo usuário e retirar alguns indicadores técnicos. A proposta era de que houvesse uma redução do número de indicadores técnicos no PGMQ.

139. De 13/7/2010 a 15/9/2010, a Anatel colocou em consulta pública uma proposta de regulamento sobre a gestão da qualidade do SMP que abrange o PGMQ do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução Anatel 317, de 27/9/2002 e o RIQ do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução Anatel 335, de 17/4/2003. Analisando o texto dessa consulta pública (27/2010), observou-se que traz indicadores de qualidade percebida e alguns indicadores sobre a qualidade do serviço de banda larga prestado pelas autorizadas de SMP.

140. A Resolução Anatel 575/2011, de 28/10/2011, aprovou o novo Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal – RGQSMP e alterou alguns itens do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP. Nesse regulamento de gestão da qualidade, conforme mencionado pela área técnica da Agência durante o monitoramento, foram incluídos indicadores de qualidade percebida pelo usuário, que serão obtidos por meio de pesquisas junto aos usuários, custeadas pelas prestadoras, sendo que a metodologia, a amostragem dos números e a elaboração do questionário serão

conduzidos pela Anatel. Destaca-se que nesse novo regulamento também foram incluídos indicadores relativos à conexão de dados em redes do SMP.

141. Pode-se verificar, com a análise das ações propostas pela SPV e com a reunião feita com os técnicos da superintendência, que, desde a realização da Auditoria Operacional, algumas ações foram tomadas no sentido de fazer com que a qualidade seja item de destaque em sua regulamentação. As consultorias programadas não foram contratadas, o que por si só não se constitui óbice ao cumprimento do item do Acórdão. Por outro lado, muitas ações ainda não se encerraram e outras estão atrasadas em relação ao cronograma previsto. Destaca-se que a aprovação do novo regulamento sobre gestão de qualidade pelo Conselho Diretor da Agência ocorreu após quase doze meses da finalização da Consulta Pública 27/2010. Destaca-se também que os estudos sobre os requisitos de qualidade atualmente exigidos pelos usuários dos serviços de telefonia móvel e fixa não foram encaminhados a este Tribunal.

142. É importante lembrar que a quantidade de pessoas atendida pelo SMP representa uma parcela expressiva da população brasileira. Segundo dados da Anatel, o SMP possuía 252,9 milhões de usuários em abril de 2012. Portanto, a qualidade deste serviço toma contornos tão importantes quanto a do STFC.

143. Assim como a SPV, a Superintendência de Serviços Públicos (SPB) propôs ações para o STFC. As atividades propostas pela SPB, constantes do Ofício 0657/2007, são listadas a seguir:

1)(Cronograma previsto: Ambas concluídas)

a) Elaboração de proposta de Plano de Ação para a Revisão da Regulamentação relativa à Qualidade da Prestação do STFC;

b) Elaboração do Termo de Referência para a contratação de consultoria que realizará a Pesquisa de Satisfação de Usuários.

2)(Cronograma previsto: 2º semestre de 2007)

a) Realização da Pesquisa de Satisfação dos Usuários;

b) Reunião informal em 05.06.2007 com as principais prestadoras do STFC para propor que apresentem sua visão e proposta fundamentada do que deve ser o novo PGMQ analisando o cenário atual e futuro (5 anos), considerando pelo menos a NGN, a criação ou substituição de indicadores técnicos por indicadores de qualidade percebida. Essas apresentações ocorrerão no dia 13.07.2007;

c) Está em análise os relatórios do sistema FOCUS referentes ao 1º semestre de 2007 para posterior conversa com a ARU onde estão tabulados as principais demandas dos usuários para o nosso Call Center e donde poderemos extrair ou formular indicadores de qualidade nos itens de maior insatisfação atual dos usuários;

d) O DPDC, IDEC, PROCON são outros órgãos a serem ouvidos assim que formos formalmente autorizados para tal.

e) O Conselho de Usuários deve também ser ouvido assim que possível.

3)(Cronograma previsto: 1º semestre de 2008)

a) Análise dos resultados obtidos na pesquisa de satisfação;

b) Elaboração do Plano de Revisão da Regulamentação.

4) Elaboração dos Termos de Referência e contratação de Consultoria para a realização de pesquisa que indiquem os requisitos de qualidade atualmente exigidos pelos Usuários do STFC. (Cronograma previsto: 1º semestre de 2008)

5) Análise dos resultados obtidos e formulação de recomendações de indicadores que reflitam os requisitos de qualidade dos usuários e a qualidade percebida pelos mesmos, procedimentos e formas de mensuração de qualidade do STFC. (Cronograma previsto: 1º semestre de 2008)

6) Análise de regulamentação aplicável ao STFC já elaborada pela Anatel, recomendações do Ministério Público, reclamações mais frequentes dos Usuários, Procons e demais órgãos de defesa do Usuário, contribuições das prestadoras do STFC e posterior elaboração de proposta de alterações no Regulamento de Indicadores de Qualidade observando os requisitos de qualidade exigidos pelo Usuário. (Cronograma previsto: 2º semestre de 2008)

7) Realização de Consultas Interna e Pública e Audiências Públicas para contribuições da sociedade. (Cronograma previsto: 2º semestre de 2008)

8) Encaminhamento de minuta de regulamento para a apreciação do Conselho Diretor com vista à aprovação e emissão de Resolução. (Cronograma previsto: 1º semestre de 2009)

144. Quanto ao item 2, de acordo com a SPB, em entrevista feita em 18/9/2008, a pesquisa de satisfação dos usuários não tinha sido realizada, o que indicava um atraso significativo em relação ao projetado pela própria superintendência. Essa pesquisa é destinada ao STFC, ao SMP e à TV por Assinatura. Será usada para novas formas de mensuração de qualidade, de modo que permita à Agência dimensionar os requisitos de qualidade na ótica do usuário. O contrato para a aferição do grau de satisfação da sociedade com relação aos serviços de telefonia fixa, telefonia móvel e TV por Assinatura somente foi assinado em 31/5/2011 (Contrato SPB 008/2011-Anatel), mas ainda não foram disponibilizados os resultados dessa pesquisa.

145. Ainda de acordo com a SPB, uma reunião informal foi realizada no dia 5/6/2007 (item 2, letra b) para balizar o PGMQ, mas não foi obtido o retorno esperado das prestadoras de serviços. Da mesma forma, a análise dos relatórios do sistema FOCUS referentes ao 1º semestre de 2007 (item 2, letra c) foi realizada, mas não foi possível concluir a relação com a ARU para tabulação das principais demandas dos usuários e extração e formulação de novos indicadores de qualidade nos itens de maior insatisfação atual dos usuários.

146. A Resolução 490, de 24/1/2008, aprovou o Regulamento de Conselho de Usuários (item 2, letra e) do STFC. De acordo com o art. 2º do Regulamento:

Art. 2º O Conselho de Usuários, integrado por usuários e por associações ou entidades que possuam, em seu objeto, característica de defesa dos interesses do consumidor, tem caráter consultivo, voltado para orientação, análise e avaliação dos serviços e da qualidade do atendimento pela prestadora, bem como para formulação de sugestões e propostas de melhoria dos serviços.

147. Os conselhos foram criados 180 dias após a aprovação do regulamento. Deve-se ressaltar que estão sendo monitorados pela Anatel, com quem farão reuniões periódicas.

148. A Consulta Pública 16/2011, sobre o Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RGQ-STFC) (item 7), foi realizada somente no período de 4/4/2011 a 6/5/2011. Esse novo Regulamento substitui os antigos PGMQ para o STFC, aprovado pela Resolução 341, de 20/6/2003, e o RIQ do STFC, aprovado pela Resolução 417, de 17/10/2005, e assim como no caso do SMP, também traz alguns indicadores de qualidade percebida. No entanto, conforme verificado na recente atualização do monitoramento, cabe destacar que a proposta do novo regulamento de qualidade do STFC ainda não foi aprovada pelo Conselho Diretor da Agência.

149. Portanto, é possível perceber que pouco do que foi proposto pela SPB foi realizado, e ainda existem atrasos expressivos na execução de atividades indispensáveis para a consecução dos objetivos pretendidos.

150. Outra questão importante é a adequação das medidas propostas pelas duas superintendências com o que prevê a determinação em tela. De fato, o Acórdão determina que sejam feitos estudos que indiquem os requisitos de qualidade atualmente exigidos pelos usuários dos serviços de telefonia móvel e fixa e um plano de adequação dos regulamentos relativos à qualidade, contemplando, entre outras atividades: identificação das novas metas de qualidade, audiências públicas e aprovação de novos regulamentos. Apesar das atividades realizadas pelas áreas em questão, pouco se caminhou no sentido de dar cumprimento a esta decisão do TCU.

151. Com relação a diretrizes para atualização da regulamentação, a Anatel publicou a Resolução 516, de 30/10/2008, que aprovou o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR). O PGR apresenta as ações de curto, médio e longo prazo, e foi elaborado segundo os princípios regulatórios que orientam a atuação da Agência. Dentre os objetivos constantes do PGR, temos:

III.3. Melhoria dos níveis de qualidade percebida pelos usuários na prestação dos serviços

Na atualização da Regulamentação, a Agência também considerará como princípio essencial a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações, a qual deve ser observada sob a ótica do consumidor de maneira a garantir que suas necessidades sejam plenamente atendidas.

Além de garantir a disponibilização de serviços de telecomunicações, a preços módicos, a toda a população brasileira, é preciso também atentar-se para os níveis de qualidade desses serviços.

A combinação da qualidade técnica com a satisfação do usuário e a qualidade por ele percebida deve levar a níveis adequados as ofertas dos serviços de telecomunicações.

152. Além disso, entre as Ações para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Curto Prazo, consta do PGR:

V.1. Promoção de parcerias com os órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor, tais como Ministério Público, Ministério da Justiça, PROCONs, e entidades representativas da sociedade organizada.

Instituição de fóruns e agendamento de encontros regulares, bem como definição de atribuições de cada um dos envolvidos. E de instrumentos deliberativos adequados.

V.2. Qualidade dos Serviços.

Realização de Estudos e elaboração de propostas, com definição de parâmetros e indicadores, que visem a adoção de princípios de qualidade percebida pelos usuários nos serviços de telecomunicações.

Realização de estudos e elaboração de propostas, com definição de parâmetros e indicadores que visem a melhoria do procedimento de atendimento às reclamações dos Usuários, incluindo contribuições advindas de parcerias com outros órgãos.

Realização de Estudos e elaboração de propostas para aprimoramento dos procedimentos de fiscalização com o foco no usuário.

153. Nas conclusões do PGR também há menção ao seguinte:

As Ações aqui dispostas têm como principal beneficiário o usuário dos serviços de telecomunicações. É necessário que seja despendida atenção a questões como qualidade percebida pelo usuário, redução das barreiras ao acesso e uso das telecomunicações e oferta de serviços em áreas rurais e a preços módicos. Assim, considerando estas questões, a Anatel agirá no sentido de promover parcerias com órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor e entidades representativas da sociedade organizada, bem como de rever a regulamentação de qualidade dos diversos serviços. Cumpre ainda salientar que, além destas duas Ações, outras também gerarão, direta ou indiretamente, benefícios aos usuários dos serviços de telecomunicações.

154. Apesar dessa sinalização apresentada pela Agência Reguladora, verificou-se, como apresentado acima, que somente algumas ações regulamentadoras foram finalizadas no sentido de promover a melhoria dos níveis de qualidade percebida pelos usuários dos serviços de telecomunicações.

155. Por tudo o que foi exposto, considerando as poucas ações realizadas, mas também que há muitas atividades em atraso, esta equipe técnica propõe considerar o item do Acórdão em cumprimento. Entende-se que deve ser determinado à Anatel que apresente em 120 dias as conclusões das ações propostas no plano de trabalho encaminhado ao TCU em atendimento ao item 9.1.1 do Acórdão 2.109/2006.

“9.1.2. com fundamento nos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.472/1997 e nos arts. 16, 17 e 19, caput, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 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 mencionados *Call Centers*;”

156. Durante a Auditoria Operacional, foi verificado que a Anatel não acompanhava os dados de atendimentos das operadoras de serviços de telecomunicações. Na época, foi relatado que a Agência fez este acompanhamento para o serviço de telefonia fixa e apenas devido a uma demanda do TCU, prática essa que foi realizada de forma bastante limitada e não teve continuidade.

157. Assim, surgiu a determinação em tela, já que foi constatado que a Anatel não podia se furtar de fazer este tipo de acompanhamento regular, visto que o volume de dados é expressivo e representa um retrato abrangente da qualidade e mais próximo da realidade e da percepção da prestação dos serviços pelos clientes das operadoras.

158. No Plano de Ação original enviado pela Anatel para esta Casa constam algumas ações que seriam utilizadas pela Agência no sentido de dar cumprimento a esta determinação. São elas:

1) Interagir com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC/MJ para definir: limites de competências; alternativas de cooperação; viabilidade de integração; utilização das bases de informações e dados, e discutir Propostas de Regulamentos e Qualidade de Serviços;

Área da Anatel: ARU – Prazo: 30/3/2007

2) Estabelecer acesso direto à base de dados das prestadoras;

Área da Anatel: Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização – SRF – Prazo: 30/6/2007

3) Levantamento das reclamações mais comuns e mais frequentes nos *Call Centers* da Anatel e das prestadoras de serviços coletivos, conforme sistemática a ser definida;

Área da Anatel: SPV/SPB – Prazo: 3/2007 a 9/2008

4) Obter informações das reclamações registradas nos órgãos de defesa do consumidor, junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;

Área da Anatel: SPV/SPB – Prazo: 3/2007 a 9/2008

5) Analisar as informações obtidas e propor medidas que inibam a ocorrência de reclamações mais comuns e mais frequentes, a serem consideradas na revisão da regulamentação relativa à qualidade.

Área da Anatel: SPV/SPB – Prazo: 3/2007 a 9/2008

159. De acordo com o que foi informado em entrevista na Agência, constatou-se que a ARU tem promovido alguma interação com outros órgãos. Está prevista a assinatura de um convênio com o DPDC sobre compartilhamento de banco de informações dos dois órgãos (SINDEC/FOCUS).

160. Conforme relatado pela SRF, o sistema que promoverá o acesso aos bancos de dados das operadoras chama-se Sistema de Fiscalização Remota de Serviços – SFRS. Existe um subsistema de acesso a reclamações de *Call Centers* e outro de acesso ao monitoramento da rede. Algumas operadoras forneceram acesso à base de dados dos *Call Centers*, enquanto outras não, sob alegação de quebra de sigilo. Foi informado ainda que a Anatel pretende monitorar o atendimento no *Call Center*.

161. Os técnicos da SRF acreditam que com a regulamentação atual já é possível realizar esse tipo de acompanhamento, e a procuradoria da Anatel deu aval ao SFRS, afirmando que não há quebra de sigilo nessa ação. No entanto, de acordo com o Relato sobre o SFRS (fl. 78), as prestadoras do SMP entraram com pedido de efeito suspensivo em relação às determinações do §15 do art. 15 do Regulamento do SMP (“§ 15. A prestadora deve providenciar os meios eletrônicos e sistemas necessários para o acesso da Agência, sem ônus, em tempo real, a todos os registros relacionados às reclamações, solicitações de serviços, pedidos de rescisão e pedidos de informação, na forma adequada à fiscalização da prestação do serviço.”), que foi analisado pelo Conselho Diretor, em 1/9/2008, por meio do Despacho 2971/2008-PR, no que concedeu efeito suspensivo até o julgamento final dos recursos administrativos interpostos pelas prestadoras do SMP, o que não ocorreu até a presente data.

162. Na proposta do Regulamento de Fiscalização colocada em Consulta Pública de 22/6/2010 a 6/9/2010, havia a previsão do monitoramento por acesso em tempo real e por acesso *on-line*; contudo, esse regulamento não foi aprovado pelo Conselho Diretor até a data de atualização do monitoramento (maio de 2012).

163. É salutar destacar que existe empenho da SRF em ter acesso à base de dados dos *Call Centers* das operadoras, para que possa utilizar as informações necessárias, como prevê a determinação exarada por esta Corte de Contas. Entretanto, com a concessão de efeito suspensivo pelo Conselho Diretor, as empresas estão, no momento, desobrigadas a apresentarem as informações.

164. Portanto, como a Agência não dispõe de acesso à base de dados de todas as operadoras, não há meios para identificar as reclamações mais comuns e frequentes nos *Call Centers* das empresas. Dessa forma, a Agência conta apenas com os dados da ARU para realizar análise das reclamações e assim proceder às adaptações necessárias na regulamentação vigente.

165. Nas consultas públicas realizadas sobre os Regulamentos de Gestão da Qualidade dos serviços de telefonia fixa e do SMP, havia previsão de criação de um indicador que estabelece uma meta percentual do número total de reclamações recebidas na Anatel em desfavor de determinada

prestadora em relação ao número total de reclamações recebidas pelas empresas em seus canais de atendimento. No entanto, somente o Regulamento de Gestão de Qualidade para o SMP foi aprovado pelo Conselho Diretor.

166. Pode-se concluir que este item do Acórdão está em cumprimento, haja visto que a Anatel buscou adotar algumas ações para tanto, algumas ainda inconclusas, como a criação do SFRS, a realização de interações da ARU com outros órgãos, a exemplo do convênio com o DPDC, e a proposta de inclusão de indicadores de qualidade relacionados ao número de reclamações recebidas pela Anatel para telefonia fixa. Entende-se que deve ser determinado à Anatel que apresente, em 180 dias, relatórios ou documentos que permitam verificar a conclusão dos trabalhos propostos para atender essa determinação, e, caso não seja possível concluí-los no prazo estabelecido, apresente as razões para tal, as ações alternativas e o prazo para sua implementação.

“9.1.3. com fundamento no art. 2º, inciso III, da Lei nº 9.472/1997, apresente a este Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, plano de revisão dos processos de fiscalização das metas de qualidade, com vistas à implementação de ações para corrigir as seguintes inconsistências:

9.1.3.1. erros no processo de amostragem;

9.1.3.2. falta de metodologia para acompanhamento sistêmico dos parâmetros de qualidade da telefonia móvel;

9.1.3.3. priorização inadequada das ações de fiscalização relativas à telefonia móvel;”

167. Da mesma forma que ocorreu com a Auditoria Operacional da Universalização constante do TC 012.581/2003-3, foi contratada empresa especializada em estatística para fornecer subsídios à equipe que realizou a Auditoria Operacional da Qualidade. Foram analisados apenas os procedimentos da Anatel constantes dos documentos Classe 2 – Plano Geral de Metas de Qualidade e Classe 10 – Direitos e Garantias dos Usuários, já que estes são relacionados ao tema da auditoria (atualmente há outra nomenclatura para as antigas classes).

168. O estudo concluiu que a metodologia de amostragem que dá suporte ao processo de fiscalização do cumprimento de metas da qualidade e outras obrigações relativas ao tema apresentava falhas que podiam comprometer a confiabilidade das conclusões da Anatel, sobretudo quando era usada para justificar que as metas haviam sido cumpridas.

169. À época, foi enfatizado que era um agravante o fato de que constatação de mesma natureza já havia sido feita por esta Casa na Auditoria Operacional da Universalização, determinando-se que a Anatel tomasse providências para ajustar a metodologia estatística de fiscalização.

170. Outra questão levantada pela equipe de auditoria dizia respeito à falta de priorização dada ao SMP. Foi constatado que, por se tratar de serviço público, a Anatel atribuía ao STFC máxima prioridade possível, ao passo que, ao SMP, com seu regime de prestação privado, era dada prioridade apenas alta. A Agência partia da premissa de que o mercado se encarregaria de garantir a qualidade, o que não foi verificado, visto que as operadoras de SMP tinham dificuldade em cumprir as metas.

171. De fato, a Tabela 1 a seguir (fl. 288 do TC 019.009/2005-1) mostra que a SRF utilizava uma quantidade de horas maior para a fiscalização dos serviços do STFC, que para o SMP:

Tabela 1 - Horas de fiscalização por serviço 2003 - 2005

Serviços	2003		2004		2005	
STFC	78.494	37%	109.267	50%	118.891	40%
SMP	6.784	3%	14.049	6%	41.161	14%
Outros (principalmente aspectos relativos a Radiodifusão)	127.096	60%	94.981	44%	139.016	46%
Total	212.374	100%	218.294	100%	299.068	100%

Fonte: Sistema Radar/Anatel

172. Com base nisso, foi exarada a determinação 9.1.3, considerando que, mesmo explorado em regime privado, o serviço móvel também é um serviço público e que representa uma quantidade expressiva de acessos.

173. Como resposta a esta determinação, a Anatel contemplou as seguintes ações, que constam do Plano de Ação (fls. 515 a 526 do TC 019.009/2005-1), previstas para serem implementadas pela SRF até dezembro de 2007:

9.1.3.1 – Será contratada consultoria para realizar estudo propondo adaptações e correções no critério de amostragem atual utilizado pela Agência para escolha das amostras a serem feitas na fiscalização do STFC e SMP;

9.1.3.2 – A SRF já possui metodologia e procedimento para a fiscalização e avaliação de 5 dos 12 itens previstos para avaliação da qualidade do SMP;

Para os demais 7 itens, serão desenvolvidos os procedimentos para fiscalização utilizando a mesma metodologia desenvolvida para os primeiros 5 itens;

9.1.3.3 – Serão priorizadas as ações pontuais relativas às reclamações envolvendo as queixas de clientes quanto à qualidade, tanto do SMP quanto do STFC.

174. Em seguida, o Ofício 0629/2007 (fls. 537 a 540 do TC 019.009/2005-1) trouxe detalhadamente as atividades a serem desenvolvidas, entre 28/2/2007 e 31/12/2008, para que este item do Acórdão fosse cumprido, conforme se segue:

1. Revisão dos métodos estatísticos com contratação de Consultoria;
 - 1.1 Levantar recomendações dos órgãos de controle sobre métodos estatísticos em utilização nos Procedimentos de Fiscalização;
 - 1.2 Elaborar Minuta dos Termos de Referência com base nos dados levantados no item 1.1;
 - 1.3 Realizar os procedimentos licitatórios;
 - 1.4 Assinatura do Contrato;
 - 1.5 Entrega dos processos estatísticos de amostragem;
 - 1.6 Adequação dos Procedimentos de Fiscalização aos novos processos estatísticos de amostragem;
 - 1.7 Análise do Produto e elaboração do Termo de Recebimento.

175. A Agência enviou a esta Casa o Termo de Referência para a contratação de serviços de consultoria em estatística que visará subsidiar a revisão dos métodos amostrais utilizados pela fiscalização da Anatel (fls. 69 a 76).

176. Em reunião com a SRF em 11/9/2008, esta equipe foi informada de que o processo para a contratação da Consultoria já tinha previsão para a assinatura do contrato, apesar de que ainda não houvera a licitação. Até aquele momento, a fórmula de amostragem não havia sido alterada.

177. De fato, consta do documento FIS PF 02: Plano Geral de Metas de Qualidade – PGMQ para o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (Anexo 1, em CD) o mesmo método estatístico objeto de críticas na Auditoria Operacional da Qualidade.

178. A Anatel, por meio do Ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 221), de 14/12/2010, que encaminhou os comentários do gestor à versão preliminar deste relatório, informou que foi contratada por meio de processo licitatório a empresa "Statistika Consultoria em Estatística, Qualidade e Computação S/C LTDA", para realizar um estudo propondo a adaptação e correções no critério de amostragem utilizado pela Agência para escolha das amostras a serem feitas na fiscalização do STFC e SMP. O contrato RFFCF 12/2010 – Anatel foi assinado em 8/6/2010, conforme extrato de contrato publicado no DOU de 14/6/2010.

179. Por meio do Ofício 50/2012/AUD-Anatel (fls.316 a 323), de 4/5/2012, a Agência informou que os trabalhos dos estudos estatísticos realizados pela empresa contratada foram finalizados em janeiro de 2012, e que a avaliação final e o aceite do trabalho já foram realizados pela Anatel. Informou ainda que a conclusão da etapa de adequação dos procedimentos de fiscalização para torná-los compatíveis com a metodologia resultante do estudo amostral contratado está prevista para agosto de 2012.

180. Dessa forma, considera-se que o item 9.1.3.1 está em cumprimento. No entanto, considerando que o os estudos estatísticos já foram apresentados pela empresa contratada, deve ser determinado à Anatel que encaminhe o método estatístico aprovado e os procedimentos de fiscalização atualizados com a incorporação desse método estatístico no prazo de 120 dias, em atendimento ao item 9.1.3.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

181. Acerca dos itens 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do Acórdão, a SRF afirmou que a metodologia e o procedimento para os sete itens de avaliação da qualidade pendentes, no caso do SMP, foram concluídos em setembro de 2007 e já estão sendo fiscalizados os doze indicadores para este serviço, conforme consta do documento FIS PF 028, de 24/9/2007.

182. Quanto à priorização das ações de fiscalização, a SRF afirmou que tem buscado sua otimização para os principais ofensores junto aos *Call Centers* das operadoras. Desse modo, é possível fazer com que uma quantidade menor de horas de fiscalização seja suficiente para abranger um percentual maior de reclamações feitas pelos usuários, bem como que a Agência desvie horas de fiscalização de um serviço para outro, desde que fique constatado que há mais ofensores neste outro serviço. Nesse sentido, a SRF está pesquisando os dados repassados pela ARU e utilizando-se dos cinco maiores ofensores para planejar fiscalizações que ainda estão por vir. Foi informado que no Plano Operacional de Fiscalização de 2009 já constaria a utilização desses ofensores.

183. De acordo com a Tabela 2, pode-se verificar que houve um avanço nessa situação a partir do ano de 2008.

Tabela 2 - Horas de fiscalização por serviço 2006 – 2008

Serviços	2006		2007		2008	
STFC	253.268	53%	242.380	52%	213.835	40%
SMP	34.146	7%	34.442	8%	89851	17%
Rádiodifusão	161.132	34%	152.503	33%	167687	31%
Demais serviços	31.357	6%	34.101	7%	66864	12%
Total	479.903	100%	463.426	100%	538.237	100%

Fonte: Relatório Geral da SRF 2006 a 2008.

184. Dessa forma, entende-se que a Anatel cumpriu as determinações 9.1.3.2 e 9.1.3.3.

“9.1.4. com base nos artigos 173 a 182 da Lei nº 9.472/1997 e no Regulamento e Regimento Interno da Anatel, apresente a este Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, plano de reformulação dos processos sancionatórios, explicitando as soluções e cronograma de implementação de ações, contemplando necessariamente, além de outras medidas que vier a considerar pertinentes:

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

9.1.4.2. critérios uniformes para o estabelecimento do valor das multas;

9.1.4.3. providências para assegurar que a materialidade das sanções garanta a prevenção e correção de irregularidades;”

185. A equipe verificou, na Auditoria Operacional, que o processo sancionatório utilizado pela Anatel apresentava limitações que prejudicavam a eficácia das ações de repressão às infrações cometidas pelas prestadoras, de forma que o processo não fornecia a efetividade necessária para o cumprimento dos requisitos de qualidade estabelecidos na regulamentação.

186. Foi constatado que a regulamentação da Anatel apresentava prazos máximos dilatados, de até 320 dias para a conclusão dos PADOs, sendo que, na prática, os PADOs relacionados à qualidade ultrapassavam em muito esses prazos. Dessa forma, não se tornava possível alcançar a efetividade do processo sancionatório, dado que a tempestividade na ação punitiva e educativa da Agência é fundamental para garantir a melhoria na prestação do serviço e evitar a reincidência do problema. Além disso, corre-se o risco de que aconteça a prescrição administrativa, que traz à sociedade uma dupla situação de impunidade, visto que a prestadora não é incentivada a melhorar a qualidade do serviço e não é penalizada pela infração incorrida.

187. Outra constatação feita foi a de que não havia critérios uniformes para a determinação das multas aplicadas às operadoras. De fato, a Agência deve considerar a capacidade de geração de receita e o patrimônio do infrator, além da gravidade da infração, a existência de danos causados aos serviços e aos usuários, as vantagens obtidas pelo infrator, a existência de situações agravantes ou atenuantes, os antecedentes do infrator, a reincidência específica e a participação da prestadora no mercado.

188. A equipe relatou que, à época, já havia se passado mais de dois anos desde a aprovação do Regulamento de Sanções e a Anatel ainda não tinha estabelecido critérios para fixação de multas e procedimentos institucionais para a tramitação dos PADOs, a serem utilizados pelas diversas superintendências.

189. Por fim, também foi constatado que os valores das multas, muitas vezes, eram irrisórios frente aos investimentos realizados e às receitas das empresas. Com isso, seria mais vantajoso, em alguns casos, pagar as multas em detrimento da realização de investimentos para a melhoria da prestação dos serviços.

190. Diante destes achados, foram feitas as determinações constantes do item 9.1.4 do Acórdão em tela. A Anatel colocou como ações para este item, no seu Plano de Ação, a Revisão do Regulamento de Sanção e a Definição de Metodologia para a Aplicação de Multas.

191. O Ofício 0629/2007 (fls. 537 a 540 do TC 019.009/2005-1) tratou de detalhar os procedimentos seguidos, com período previsto de 1/2/2007 a 31/12/2007 para a realização dos trabalhos, como se segue:

9.1.4.1 A revisão e preparação para implementação do Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO está em desenvolvimento. Dia 12/06/2007 foi apresentada aos Superintendentes, que solicitaram adequações. Faltam, ainda, algumas adequações de sistema, a aprovação final, a capacitação dos servidores e sua implementação.

9.1.4.2 A Metodologia para Cálculo de Multas (caso PGMU) foi apresentada na Reunião de Superintendentes – RESUP, de 12/06/2007. Foi deliberado que seja objeto de apresentação ao Conselho Diretor.

9.1.4.3 A revisão do Regulamento de Sanção foi concluída pelo Grupo de Trabalho e será levada à apreciação e aprovação do Conselho Diretor.

192. Em entrevista feita com a Superintendência Executiva (SUE) em 16/9/2008, foi informado que o grupo de trabalho citado no Plano de Ação é coordenado pela SUE e inclui técnicos de várias áreas. Na mesma entrevista, esta Equipe Técnica também foi informada de que não houvera nenhuma alteração no Regulamento de Sanções, aprovado em 2003.

193. Observa-se que foram criados grupos de trabalhos específicos para o processo de revisão do regulamento, sendo alguns deles já identificados no relatório da Auditoria Operacional, e foram realizadas mais de uma consulta pública sobre as alterações nesse regulamento, sendo que a revisão do regulamento de sanções só foi finalizada em 2012, por meio da Resolução-Anatel 589, de 7/5/2012.

194. Também foi constituído um grupo de trabalho para analisar a necessidade de mudanças do regimento interno, o qual apontou a adequação de se suprimir o “Pedido de Reconsideração” como mais uma instância recursal, já que este é usado como medida apenas protelatória. Além disso, verificou a desnecessidade de lavratura de um Auto de Infração para cada Relatório de Fiscalização, tendo em vista que existiam PADOs em excesso, sem que isso significasse diminuição da reclamação dos usuários, Segundo o Informe s/ n.º (fl. 43):

4.25. Conclui-se não haver necessidade para este procedimento, sendo possível que o auto de infração, caso julgado conveniente, consolide mais de um relatório de fiscalização, para que haja a instauração de um procedimento único, sendo o caso de apuração de infrações de mesma natureza quando praticadas pelo mesmo infrator.

195. O Informe 008/2008-SUE (fls. 26 e 27), de 10/10/2008, traz informações acerca do cálculo de multas a ser utilizado pelas diversas áreas da Anatel. De acordo com esse documento:

5.2.5. Em 12 de fevereiro de 2007 foi instituída, por meio da portaria nº 155, comissão de trabalho com o objetivo de desenvolver e uniformizar metodologias para o cálculo de multas a serem aplicadas pela Agência. Durante os trabalhos a comissão identificou a impossibilidade de se estabelecer uma metodologia única que satisfizesse às necessidades de todas as áreas e situações apresentadas. Os trabalhos foram pautados na necessidade de se abranger o maior percentual de processos e ações da Agência, e receberam o tratamento a seguir demonstrado:

- Qualidade: Harmonizar as formas de cálculo de sanções para infrações societárias analisadas no âmbito das Superintendências de Serviços Públicos, Privados e de Comunicação de Massa.
- Universalização: Aprimorar a forma de cálculo em razão da revisão do PGMU.
- Societário: Harmonizar as formas de cálculo de sanções para infrações societárias analisadas no âmbito das Superintendências de Serviços Públicos, Privados e de Comunicação de Massa.
- Aspectos técnicos e entidade não outorgada: Aprimorar a forma de cálculo utilizada pela Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização.
- Obstrução a atividade regulatória: Aprimorar a forma de cálculo utilizada pela Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização.
- Certificação de Produtos: Aprimorar a forma de cálculo utilizada pela Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização.
- Direito dos Usuários: Harmonizar as formas de cálculo de sanções para infrações societárias analisadas no âmbito das Superintendências de Serviços Públicos, Privados e de Comunicação de Massa.

5.2.6 Atualmente o trabalho da Comissão está em fase de apresentação e discussão com as áreas envolvidas para a adoção de ajustes julgados necessários. Sua aplicação, porém, está vinculada à aprovação do Regulamento de Sanções Administrativas, pois existem parâmetros ali definidos que, caso aprovados, terão impacto direto nas respectivas metodologias. Tão logo o trabalho esteja concluído será prontamente encaminhado ao TCU.

196. Conforme mencionado no item 5.7 do Informe 232/2012-PBQID/PBQI da SPB (fls 318 a 321), encaminhado pelo Ofício 50/2012/AUD-Anatel, de 3/5/2012, o grupo de trabalho já padronizou parte das metodologias de multas:

5.7 Em relação a adoção de critérios uniformes, vale destacar que foi criado grupo de trabalho com integrantes de todas as áreas da Anatel com o objetivo de discutir, analisar, propor e padronizar as metodologias no âmbito da Agência. Esse grupo já padronizou uma parte das metodologias de multas utilizadas por todas as áreas da Anatel, incluindo, as de PGMQ, RIQ, Universalização, e Direitos dos Usuários, dentre outros. As discussões e decisões deste grupo buscam sempre atender determinações regulamentares, em especial o RASA, bem como o conteúdo esperado do novo regulamento de sanções administrativas, que será brevemente publicado.

197. Ademais, a Resolução-Anatel 589 traz em seu art. 3º a determinação para que o grupo de trabalho instituído pela Portaria 192, de 28/2/2012, apresente ao Conselho Diretor, no prazo de 120 dias, as propostas de metodologias que são objeto do art. 39 do novo regulamento de sanções:

Art. 39. A Anatel definirá, por meio de Portaria do Conselho Diretor, que poderá ser objeto de Consulta Pública, as metodologias que orientarão o cálculo do valor base das sanções de multa.

§ 1º. As metodologias devem objetivar a uniformização entre as áreas técnicas das fórmulas de dosimetria para cálculo do valor base das sanções de multa, que deverão conter fundamentação detalhada de todos os seus elementos, demonstrando a observância dos parâmetros e critérios previstos neste Regulamento.

§ 2º. Até a entrada em vigor da Portaria prevista no caput, as Superintendências poderão aplicar metodologias próprias.

§ 3º. A adoção de nova metodologia não implica revisão da multa anteriormente aplicada, exceto se a sanção não atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sempre avaliados no contexto do caso concreto e da época da aplicação da multa.

198. Dessa forma, considerando o prazo de 120 dias estabelecido na Resolução-Anatel 589 para apresentação da metodologia pelo grupo de trabalho, sem uma previsão de quando essas metodologias serão aprovadas pelo Conselho Diretor da Agência, considera-se que a determinação 9.1.4.2 está em cumprimento, apesar do longo período de tempo entre a determinação e o presente monitoramento.

199. Sobre o item 9.1.4.3., foi perguntado à Agência, no Ofício de Requisição 1, de 26/9/2008, se “Na revisão do regulamento de sanções ou das propostas do grupo de trabalho sobre PADOs foram incluídas medidas previstas no sentido de sancionar com maior rigor as prestadoras quanto às reclamações dos usuários dirigidos ao *Call Center* da Anatel que não tenham sido adequadamente atendidas pelas operadoras sem motivo justificado”.

200191. Em resposta a este questionamento, o Informe 008/2008-SUE (fl. 29) afirma que o grupo de trabalho GT PADO não tratou especificamente a questão, porque o Regimento Interno da Anatel já define o tratamento a ser dado nesses casos, quando prevê em seu art. 77, § 1º, que nas situações que envolvam a defesa do usuário ou da competição, o Conselho Diretor, nas matérias de sua competência, ou o Superintendente Executivo podem, de ofício ou por proposta da área competente, reduzir os prazos de PADOs.

201. Importante ratificar que a determinação em tela tinha como objetivos assegurar uma atuação não apenas tempestiva da Agência, como também a materialidade das sanções aplicadas, já que em muitos casos, como afirmado anteriormente, as operadoras preferem insistir nos descumprimentos legais-regulamentares e ficar sujeitas a sanções, já que estas são de pequeno vulto ou com valores menores que o investimento necessário para o atendimento às metas de qualidade e não comprometem a atuação da empresa.

202. A Anatel, por meio do Ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 221), de 14/12/2010, que encaminhou os comentários do gestor à versão preliminar deste relatório, fez as seguintes atualizações à situação de atendimento dos itens dessa determinação.

203. Em relação ao item 9.1.4.1, a Anatel informou que o cumprimento dos prazos de instauração e análise dos PADOs é disciplinado pelo Regimento Interno, cuja revisão é parte integrante do processo nº 53500000831/2010. O processo passou por consulta interna e pela manifestação da Procuradoria, estando, atualmente, a proposta do novo regimento interno em consulta pública até 6/7/2012.

204. Quanto aos itens 9.1.4.2 e 9.1.4.3 que tratam respectivamente dos critérios para o estabelecimento de multas e de materialidade das sanções, para que garantam a prevenção e correção de irregularidades, a Agência informou que o grupo de trabalho formalizado por meio da Portaria 488, de 17/5/2010 (GT-Metodologias), com o objetivo de avaliar e atualizar as metodologias para aplicação de sanções administrativas no âmbito da Anatel, finalizou os trabalhos e apresentou os resultados alcançados na RT-CD 230, de 21/9/2010, na qual os Conselheiros indicaram a necessidade de compatibilizar tais resultados à aprovação do Regulamento de Sanções Administrativas, que estava em andamento à época.

205. Foi informado ainda pela Anatel que o Processo 53500.010898/2010, contendo o trabalho integral do GT-Metodologias, foi encaminhado ao Presidente da Anatel, para conhecimento e providências julgadas pertinentes, por meio do Mem. 299/SUE, de 28/10/2010. Cópias do citado processo foram encaminhadas pelo Presidente aos demais conselheiros, por meio do Mem. Circ.

498/2010/PR. Posteriormente, como já relatado, o Conselho Diretor estabeleceu um prazo de 120 dias a partir da publicação do novo regulamento de sanções para o término da elaboração das metodologias do cálculo de multas.

206. Assim, é importante frisar que o Regulamento de Sanções foi recentemente aprovado pela Anatel que os critérios uniformes para aplicações de multas ainda serão estabelecidos oficialmente pela Agência, e que embora haja previsão da gradação das multas de acordo com determinados critérios no novo regulamento, não foi possível verificar se medidas adotadas serão suficientes para assegurar que a materialidade das sanções impostas garanta a prevenção e correção das irregularidades.

207. Considerando a aprovação do novo Regulamento de Sanções e o prazo estabelecido para finalização da metodologia de multas, bem como que a proposta de reformulação de novo regimento interno está em processo de consulta pública até 6/7/2012, este item do Acórdão deve ser dado como em cumprimento. Dessa forma, deve ser determinado à Anatel que, no prazo de 180 dias, apresente a este Tribunal os atos normativos e deliberações do Conselho Diretor que comprovem o atendimento as determinações 9.1.4.1, 9.1.4.2 e 9.1.4.3 do Acórdão 2.109/2006- Plenário-TCU.

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

208. Como explanado na análise do item 9.1.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, durante a Auditoria Operacional, foi verificado que a Anatel não possuía sistemática de acompanhamento dos dados de atendimentos das operadoras de serviços de telecomunicações.

209. Consta no Plano de Ação da Anatel para atendimento a este item as seguintes ações:

Está em andamento um projeto para obtenção de informações em tempo real, nos bancos de dados das operadoras provenientes dos atendimentos em Lojas, Call Centers e PST, relativos a informações de clientes, conforme determina o parágrafo 5 do artigo 17 da Resolução n.º 426, de 09/12/2005. (Prazo previsto: 06/2007).

Desenvolvimento de regulamentação específica para o SMP. (Prazo previsto: entre 03/2007 e 09/2008)

210. Essa ação foi tratada na verificação do atendimento do item 9.1.2 (parágrafos 156 a 166), e baseada na análise realizada a proposta é que o item seja dado como em cumprimento, vez que a Anatel, embora tenha desenvolvido um sistema de acesso às informações dos Call Centers das prestadoras, está impedido de utilizá-lo, por decisão de seu Conselho Diretor. Dessa forma, entende-se que deve ser determinado a Anatel que apresente, em 180 dias, relatórios ou documentos que permitam verificar a conclusão dos trabalhos propostos para atender a esta determinação, e, caso não seja possível concluí-los no prazo estabelecido, apresente as razões para tal, as ações alternativas e o prazo para sua implementação.

“9.1.6. com fulcro no artigo 3º da Lei nº 9.472/1997, formule e apresente a este Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, diretrizes para

promoção de uma política de educação dos usuários de telecomunicações, que contemplem, prioritariamente, os seguintes aspectos:

9.1.6.1. maior participação dos usuários nas decisões regulatórias da Anatel;

9.1.6.2. reativação do Comitê de Defesa dos Usuários;

9.1.6.3. disseminação dos direitos e deveres dos usuários e das obrigações das prestadoras relativamente a esses serviços;

9.1.6.4. política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços de telecomunicações e política de educação dos participantes desses conselhos;”

211. Durante a Auditoria Operacional, foi constatado que havia uma baixa participação dos usuários nas decisões regulatórias. De acordo com o Relatório daquela Auditoria (fls. 319 e 320 do TC 019.009/2005-1), verificou-se a falta de priorização de participação mais efetiva de representantes de usuários nas decisões da Agência e na fiscalização das prestadoras.

212. Com base nisso, foram feitas as determinações constantes dos itens 9.1.6.1 e 9.1.6.2, para que houvesse maior participação dos usuários nas decisões regulatórias da Anatel e também para que houvesse a reativação do Comitê de Defesa dos Usuários. Também foi feita a determinação constante do item 9.1.6.4, de forma que a Agência instituísse política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços de telecomunicações e política de educação dos participantes desses conselhos.

213. Outra questão levantada pela equipe de auditoria foi que não havia política de educação aos usuários em relação à qualidade. De fato, a LGT determina que o usuário tem direito a informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços. Dessa maneira, a Anatel e as operadoras devem prestar informações claras e precisas sobre os serviços, da forma mais amigável possível.

214. Disso, surgiu a determinação constante do item 9.1.6.3 do Acórdão, segundo a qual a Agência deve promover a disseminação dos direitos e deveres dos usuários e das obrigações das prestadoras relativamente a esses serviços.

215. Para este item do Acórdão, o Plano de Ações da Anatel previa quatro ações. Destas, três foram detalhadas no Ofício nº 0629/2007 (fls. 537 a 541 do TC 019.009/2005-1), como segue:

Revisão dos procedimentos de Consulta Pública (Prazo previsto: 12/2007);

Elaboração de procedimento para Audiência Pública (Prazo previsto: 12/2007)

Detalhamento: A revisão do Procedimento de Audiência Pública está em fase de ajustes sugeridos em RESUP nos documentos do Processo. Os próximos passos previstos são: Apresentar na RESUP [Reunião de Superintendentes] para validação final; Apresentação em Reunião Técnica de Conselho Diretor; e fazer ajustes, se necessários;

Reativar o Comitê de Defesa dos Usuários (Prazo previsto: 12/2007)

Detalhamento: Por força da Reunião com o Conselho Diretor n.º 409, de 13/06/2006, o Regimento Interno do Comitê será atualizado em face de necessidades da sociedade brasileira. Para este propósito, no período de 27/03 a 12/04/2007 ocorreu a Consulta Interna nº 285 com 29 contribuições. Tratando-se de alteração de regulamentação, o processo foi encaminhado em 18/05/2007 para manifestação da Procuradoria Jurídica da Agência.

Elaborar Cartilha sobre os direitos dos usuários (Prazo previsto: 12/2007)

Detalhamento: Por demanda das áreas técnicas da Agência, foram publicadas as cartilhas “Acessibilidade, conheça as regras que garantem o acesso das pessoas com deficiência aos serviços de telecomunicações” e “Direitos dos usuários da telefonia fixa”, nos meses de abril e maio de 2006, sendo neste último, desenvolvido um “hot site” cujo conteúdo encontra-se até hoje disponível, no portal da Agência, sob o título de “Direitos dos Usuários”.

Temos hoje, em fase de aprovação das áreas demandantes, as cartilhas sobre “Cuidados com baterias de celular” e “Direitos dos usuários de televisão por assinatura”, ambas publicadas também no portal da Anatel.

Da mesma forma, em fase de confecção de arte em iniciativa conjunta com a Secom/PR, uma cartilha exclusiva sobre a conversão pulso-minuto na telefonia fixa, que comporá a campanha de divulgação em televisão e internet sobre essa mudança nas relações de consumo.

Buscar-se-á inserir no orçamento/2008 da formulação de uma política para a Anatel, como finalidade comum, a informação e educação dos usuários de telecomunicações.

216. Durante as entrevistas realizadas na Anatel neste monitoramento, foi verificado que não existia nenhum projeto de revisão dos procedimentos de Consulta Pública, ainda que previsto no Plano de Ação, e mesmo tendo a Agência reconhecido de que há uma baixa participação dos usuários.

217. Já a elaboração de procedimento para Audiência Pública foi concluída, tendo sido editada a Portaria Anatel 760, de 8/9/2008, primeiro normativo a tratar especificamente sobre esse assunto.

218. A referida Portaria caracteriza a Audiência Pública como um instrumento de apoio ao processo decisório da Anatel, de ampla consulta à sociedade, que se destina a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse geral. De fato, sinaliza um avanço no sentido de incentivar a participação dos agentes envolvidos com o setor, como os usuários, órgãos de defesa do consumidor e operadoras.

219. A Resolução Anatel 496, de 24/3/2008, reativou o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, sendo composta de representantes da Anatel, convidados de instituições públicas e privadas (Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, Ministério das Comunicações e entidades de classe de prestadoras de serviços de telecomunicações) e representantes dos usuários de serviços de telecomunicações (STFC – uso individual, STFC – uso coletivo, Serviços Móveis, Serviços de Comunicação de Massa e outros), com o objetivo maior de subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no exercício de suas competências legais, em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações.

220. A primeira reunião do Comitê de Defesa dos Usuários, após sua reativação, ocorreu em 30/6/2009, e até a data de elaboração deste relatório já foram realizadas mais dez reuniões.

221. Com relação às ações de caráter educacional, de acordo com informações da ARU, a cartilha “Guia do Consumidor” estava sendo revisada. Não havia previsão de grande tiragem para distribuição aos usuários, mas somente para envio ao IDEC, Procons ou quando houvesse solicitação de algum interessado, pois não haveria verba publicitária disponível para ampla divulgação. Desse modo, ainda que positiva a revisão da cartilha, não é possível que os usuários efetivamente usufruam e tenham um maior conhecimento sobre seus direitos e deveres frente às operadoras e à própria Agência.

222. No Mem. 205/2008/ADPFP/SAD (fl. 15) da Anatel, de 8/10/2008, consta que não houve dotação para a Atividade “Publicidade de Utilidade Pública” em 2008. Para 2009, a dotação constante do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA para esta Atividade era de R\$ 6,0 milhões.

223. Quanto à definição de uma política de incentivo à criação de Conselhos de Usuários para os principais serviços de telecomunicações, observou-se que a Agência estabeleceu por meio da Resolução Anatel 490/2008, a obrigação de criação somente para as concessionárias de STFC, que já os implementaram.

224. Para outros serviços, como o SMP e TV por assinatura, no entanto, não há previsão regulamentar para o estabelecimento de Conselho de Usuários, nem há ação prevista no PGR relacionado a esse aspecto. Entende-se, embora não sejam serviços prestados em regime público, ser importante a interação dos usuários por meio de Conselhos, para que possa haver um maior controle social na prestação dos serviços de telecomunicações, ressaltando-se a grande importância da telefonia móvel em nossa sociedade.

225. Com o que foi exposto, entende-se que o item 9.1.6.2 foi cumprido. No entanto, vez que não foram revisados os procedimentos de Consulta Pública, não foram apresentadas diretrizes específicas relacionadas à promoção de uma política educação dos usuários, mas somente houve a elaboração de uma nova versão da cartilha de defesa dos usuários e a implementação de Conselhos de Usuários para a telefonia fixa, considera-se os itens 9.1.6.1, 9.1.6.3 e 9.1.6.4 como parcialmente cumpridos. Dessa forma, deve ser determinado à Anatel que encaminhe em 30 dias plano de ação para atendimento aos itens 9.1.6.1, 9.1.6.3 e 9.1.6.4, com prazo final de cumprimento de 180 dias.

Recomendações

“9.2. recomendar à Anatel que:

9.2.1. quanto aos processos de regulamentação:”

226. Essas recomendações foram decorrentes de falhas observadas durante o trabalho de Auditoria Operacional no processo de regulamentação da Anatel.

227. A Anatel apresentou em seu Plano de Ação encaminhado pelo Ofício 83/2007/AUD/PR-ANATEL, de 16/2/2007 (fls. 514 a 526 do TC 019.009/2005-1), as ações que seriam desenvolvidas para o atendimento a essas recomendações, com prazos de execução de março de 2007 a março de 2008:

- Proposta de instrumento sistemático e periódico considerado nas ações do item 9.1.1;
- Elaborar proposta de diretrizes para a elaboração e revisão da regulamentação;
- Rever os Procedimentos Gerais e Instrumentos de Trabalho ora vigentes por ocasião de substituição por Portarias Normativas, conforme Portaria n.º 684, de 14 de novembro de 2006; estabelecendo sistemática para o tratamento das demandas que garantam a tempestividade do processo de regulamentação, a partir do estabelecimento de prazos máximos para cada etapa desse processo.

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

228. Conforme observado na Auditoria Operacional, era necessário que a Anatel implementasse mecanismos para identificação dos requisitos de qualidade exigidos pelo usuário, para que fossem incorporados à regulamentação dos diversos serviços prestados pela Agência.

229. A regulamentação é o meio pelo qual a Agência delinea os aspectos a serem observados pela sociedade na prestação e fruição dos serviços de telecomunicações, elencando as características dos serviços e os direitos e deveres das prestadoras e usuários. Foi apontado na Auditoria Operacional que os dois itens mais reclamados pelos usuários eram cobrança e atendimento.

230. A Anatel dispõe de vários instrumentos para captar a percepção de qualidade dos usuários que foram tratados no relatório da Auditoria Operacional, como dados da ARU, dados dos centros de atendimento das prestadoras, informações dos órgãos de defesa do consumidor e pesquisas de satisfação.

231. Ocorre que, conforme verificado nos parágrafos 95 a 99 e 156 a 166 deste relatório, as pesquisas de satisfação não eram realizadas pela Anatel desde 2002, e também não foi estabelecida sistemática para coleta de informações dos centros de atendimentos das prestadoras. Ainda que a Anatel dispusesse de todos esses dados, estes deveriam ser tratados de forma sistemática pelas diversas superintendências de serviços, de forma a identificar as necessidades dos usuários e analisar as demandas já atendidas pela regulamentação vigente, bem como aquelas que necessitariam de novos dispositivos regulamentares ou alteração dos existentes.

232. No processo de monitoramento, não foi observada a existência desses instrumentos sistemáticos, que abrangessem todas as superintendências da Anatel relacionadas à atividade de regulamentação, devendo o item ser considerado não implementado.

“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;”

233. Na Auditoria Operacional, verificou-se que não existiam diretrizes anuais do Conselho Diretor sobre aspectos a serem observados pelas equipes de regulamentação das diversas superintendências, nem havia previsão de condições e etapas para os processos de elaboração e revisão da regulamentação quanto à utilização de diretrizes.

234. A Anatel, por meio do Plano de Ação encaminhado, comprometeu-se a elaborar as propostas de diretrizes para a elaboração e revisão de regulamentação até março de 2008. Nas entrevistas realizadas nesta fiscalização, observou-se que não haviam sido implantadas diretrizes de regulamentação, apesar de os técnicos da Anatel indicarem que o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações do Brasil (PGR) traria essas diretrizes.

235. Por meio do Informe 008/2008-SUE, de 10/10/2008 (fls. 25 a 29), a Anatel informou que em 24/1/2008 foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de racionalizar o escopo normativo da Agência, o qual identificou algumas ações para aperfeiçoar o processo de regulamentação. No entanto, era necessário aguardar as ações a serem fixadas pelo PGR para que a Anatel sistematizasse suas diretrizes para elaboração e revisão da regulamentação e as divulgasse periodicamente. A Agência informou também que encaminharia o resultado desse trabalho assim que fosse concluído e aprovado, fato esse que ainda não aconteceu.

236. O PGR foi aprovado pela Resolução 516, de 30/10/2008. Trata-se de documento que traz as ações de curto, médio e longo prazo a serem desenvolvidas pela Anatel, sendo que entre essas constam ações específicas quanto à regulamentação da qualidade dos serviços, como, por exemplo, as seguintes atividades de curto prazo:

- Promoção de parcerias com órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor;
- Qualidade dos serviços;
- Regulamentação do STFC.

237. Entende-se que a publicação do PGR constitui importante avanço no processo regulatório da Anatel, vez que sinaliza o planejamento da Agência para os próximos dez anos e a vincula a uma agenda regulatória discutida com a sociedade. No entanto, continuam sendo necessárias diretrizes específicas que detalhem as ações do PGR sobre regulamentação, considerando-se que essa atividade está dispersa pelas diversas superintendências da Agência, para evitar tratamentos diferenciados em assuntos comuns aos regulamentos de serviços.

238. Por exemplo, o Regulamento de STFC, publicado em dezembro de 2005, traz a obrigação de constar do documento de cobrança o número do *Call Center* da Anatel, mas o regulamento do SMP aprovado em 2007 não traz tal referência. Observa-se, assim, que as ações da área de regulamentação, embora devam observar as especificidades de cada serviço de telecomunicações, ainda guardam divergências em pontos comuns à prestação destes, o que corrobora a necessidade de uma orientação centralizada.

239. Face ao exposto, considerando que a aprovação do PGR trouxe diretrizes gerais para a regulamentação relacionadas à qualidade percebida pelo usuário, mas não houve divulgação periódica de diretrizes específicas para cada superintendência da Anatel, considera-se o item como parcialmente implementado.

“9.2.1.3. estabeleça sistemática para o tratamento das demandas internas e externas relacionadas à revisão de regulamentação;”

240. Na Auditoria Operacional foi verificado que, apesar da existência de normativo interno sobre o processo de regulamentação, não havia uma sistemática para o tratamento de demandas internas e externas relacionadas à revisão da regulamentação.

241. Concluiu-se que o mecanismo de registro das contribuições internas à Anatel e externas (de outros órgãos) é condição importante para garantir a efetividade da regulamentação e proceder às revisões, quando necessário. Ademais, a análise integrada das contribuições recebidas por superintendências sobre regulamentos de serviços que não sejam de sua competência pode ser um importante fator de aprimoramento no processo de elaboração e revisão de regulamentação, uma vez que os comentários e problemas identificados tendem a ser comuns a vários serviços,

242. No documento que trata da elaboração e revisão da regulamentação (SUE PG 003), está previsto o registro das contribuições recebidas durante a vigência dos regulamentos, que podem ser utilizadas na identificação da necessidade de revisão.

243. Na minuta do novo normativo de processo de elaboração e revisão da regulamentação enviada pela Anatel (fls. 126 a 128), observa-se no parágrafo 3º do art. 4º que “A área responsável pela regulamentação deve manter arquivo das sugestões recebidas durante a vigência dos atos administrativos normativos emitidos pela Anatel relativos a assuntos de sua competência, que devem ser avaliadas na identificação da necessidade de elaboração ou de revisão de regulamentação”.

244. Observa-se que há menção da utilização das sugestões e de sua manutenção em arquivo. Essa menção é importante, mas é necessário que as diversas áreas da Anatel adotem uma sistemática integrada em relação ao arquivo das contribuições/sugestões e utilização no momento da revisão da regulamentação.

245. A Anatel, em seu Plano de Ação, citou que o instrumento sistemático e periódico seria tratado no atendimento do item 9.1.1, mas como observado nos itens 134 a 136 deste relatório, as ações propostas, que ainda não foram concluídas, não são suficientes para o atendimento a esta recomendação.

246. Na proposta em consulta pública de reestruturação da Anatel, está prevista a criação de uma Gerência de Regulamentação que seria responsável por todos os atos normativos da Agência, o que possibilitaria a utilização uma sistemática única para o tratamento das demandas de revisão da regulamentação. No entanto, tal proposta ainda está em consulta pública e não há previsão de prazo para consolidação da nova estrutura. Assim, considera-se que o item em implementação.

“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;”

247. Um dos problemas verificados na Auditoria Operacional foi a falta de tempestividade do processo de regulamentação da Anatel. Conforme apontado, a demora excessiva na regulamentação pode ocasionar uma situação na qual o ato normativo, quando expedido, não reflita mais as necessidades da sociedade e a questão a ser regulamentada. A ausência de uma regulamentação ou a não revisão de um regulamento existente pode trazer graves prejuízos à sociedade ao ver sua demanda não atendida em um prazo razoável, ou mesmo se estabeleça uma situação de fato que não poderá ser alterada posteriormente.

248. Neste monitoramento, observou-se que permanece a demora no processo de regulamentação, como pode ser constatado na revisão do Regulamento de Sanções, que somente foi aprovada em maio de 2012, apesar de discutida desde 2003. Também pode ser observada essa morosidade no regulamento de documento de cobrança previsto pela SPB, e mesmo no processo de revisão dos regulamentos do STFC, que tinha o prazo de 31/12/2008, mas a Consulta Pública foi realizada somente no segundo semestre de 2010 e ainda permanece sem deliberação.

249. No Plano de Ação foi informado que a revisão dos procedimentos para elaboração e revisão da regulamentação seria realizada até março de 2008, e seriam implementadas medidas que garantissem a tempestividade do processo de regulamentação, a partir dos prazos máximos para cada etapa desse processo, o que não ocorreu até a presente data.

250. Assim, a observação feita na Auditoria Operacional continua válida, pois, além de não haver, de modo geral, tempestividade necessária na elaboração ou revisão da regulamentação, não há determinação dos prazos a serem observados no processo de regulamentação, principalmente daqueles relacionados à atuação da Agência.

251. Face ao exposto acima, a equipe entende que o item não foi implementado, e que deve ser recomendado à Anatel que estabeleça prazos máximos para cada etapa do processo de regulamentação no sentido de aumentar a sua tempestividade.

252. Dessa forma, considerando que nenhum dos itens da recomendação 9.2.1 foram implementados pela Agência, sendo que somente o item 9.2.1.2 foi implementado parcialmente com a aprovação do PGR e o item 9.2.1.3 está em implementação, deve ser recomendado à Anatel que aprimore os procedimentos de regulamentação, considerando as recomendações dos itens 9.2.1.1 a 9.2.1.4 do Acórdão 2109/2006-TCU-Plenário, observando em especial a tempestividade, a análise dos aspectos mais importantes para os usuários e o desenvolvimento de uma sistemática para a análise das contribuições à regulamentação.

“9.2.2. quanto ao processo de acompanhamento e fiscalização:”

253. O TCU proferiu sete recomendações em relação ao processo de fiscalização com o objetivo de aprimorá-lo nos aspectos referentes à qualidade. A Anatel, por meio do Ofício 83/2007/AUD/PR-ANATEL, de 16/2/2007 (fls. 514 a 526 do TC 019.009/2005-1), encaminhou o Plano de Ação para atendimento a essas recomendações com as ações que seriam desenvolvidas em prazo permanente de execução:

- Aperfeiçoar o processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras;
- Prever e realizar fiscalizações preventivas periódicas, na forma de auditorias, e/ou sistemas de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras de telefonia fixa e móvel em tempo real;
- Prosseguir a realização periódica de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações, previstas no Regulamento de Aferição do Grau de Satisfação do Usuário;
- Criar mecanismos de aferição periódica das obrigações previstas no PGMQ atualmente não contempladas nos regulamentos de Indicadores de Qualidade e nos demais procedimentos de acompanhamento;
- Revisar as estratégias de fiscalização para atender os aspectos mais cobrados pelos usuários, em especial, questões relativas a qualidade e presteza no atendimento de suas necessidades e reclamações à correção na cobrança realizada por meio de conta telefônica;
- Implementar procedimento sistemático e periódico para acompanhamento do cumprimento por parte das prestadoras de telefonia das demandas dos usuários sobre qualidade do serviço e do atendimento a eles prestado e das eventuais ações decorrentes destas;
- Realizar periodicamente auditoria dos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários das empresas de telefonia fixa e móvel;
- Criar mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de 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;”

254. A Auditoria Operacional constatou que o processo de acompanhamento dos indicadores de qualidade pela Anatel apresentava algumas falhas, e por isso poderia não ser suficientemente efetivo, dada a falta de garantia de fidedignidade dos dados informados.

255. O processo era reativo, pois somente após a entrega dos indicadores pelas empresas eram realizadas fiscalizações dos dados pela Agência, de modo que os resultados eram intrinsecamente dependentes da veracidade do que foi informado. Foi também observado que as fiscalizações não eram realizadas em todas as operadoras com intervalos regulares. Assim, o TCU proferiu essa recomendação, com o objetivo de que a Anatel aprimore o processo de acompanhamento dos indicadores de qualidade.

256. No Plano de Ação para atendimento às recomendações do item 9.2.2, as duas primeiras ações são referentes especificamente a esta recomendação e com prazo de execução permanente.

257. Na primeira ação, a Anatel se propôs a aperfeiçoar o acompanhamento dos indicadores de qualidade. Contudo, das entrevistas realizadas neste monitoramento, não se verificou alteração significativa da metodologia utilizada em relação à verificação do cumprimento dos indicadores de qualidade pelas empresas.

258. Verificou-se ainda no sítio da Anatel que os indicadores de qualidade do STFC estavam disponibilizados dentro da área reservada para telefonia fixa sob o nome de “acervo bibliográfico”, o que dificultava o acesso da sociedade a informações sobre a qualidade técnica da prestação do serviço. No caso do SMP, os dados estavam disponíveis e atualizados até abril de 2011. Para os serviços de TV por assinatura não havia sido encontrada nenhuma informação.

259. Por meio do Ofício 50/2012/AUD-Anatel, a SPB informou que os dados dos indicadores de qualidade do STFC estão disponibilizados no sistema SACI (<http://sistemas.anatel.gov.br/saci>). De fato, acessando o sistema SACI consegue-se visualizar os indicadores do PGMQ para o STFC. Observou-se que no sítio atual da Agência (acesso em 24/5/2012), no campo Anatel Dados, existe um *link* para os indicadores de qualidade do STFC e do SMP, mas nos campos específicos sobre telefonia fixa não há esse direcionamento. No entanto, não foi observada a disponibilização dos dados referentes aos serviços de TV por assinatura.

260. Assim, quanto à divulgação dos indicadores de qualidade, observa-se que a não disponibilização dos indicadores dos serviços de TV por assinatura e a dificuldade de acesso aos indicadores do STFC prejudicam a transparência dos dados e o controle social da qualidade dos serviços.

261. Em relação à segunda ação, conforme mencionado nos parágrafos 160 a 164 desta instrução, a Anatel não tem realizado a fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras da telefonia fixa e da telefonia móvel em tempo real.

262. Assim, entende-se que o item não foi implementado, pois a Anatel não aprimorou o acompanhamento dos indicadores de qualidade, tampouco foi implantado o sistema de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações.

“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;”

263. O processo de aferição da satisfação dos usuários do STFC e do SMP estava previsto no Regulamento de Aferição de Satisfação do Usuário, aprovado pela Resolução Anatel 296, de 10/5/2002, bem como na Resolução Anatel 297, de mesma data, que veiculou norma que estabelece o procedimento para a pesquisa de satisfação dos usuários.

264. Como previsto no PGMQ, as pesquisas realizadas junto aos usuários, bem como outras ações de acompanhamento e avaliação por usuários ou por grupos de usuários, também devem ser adotadas como formas de fiscalização do cumprimento de pré-requisitos de qualidade. Os dados de pesquisas de satisfação, bem como os registros das reclamações recebidas, formam um retrato da qualidade do serviço do ponto de vista do usuário.

265. Foi verificado na Auditoria Operacional que somente uma pesquisa de satisfação tinha sido realizada em 2002. Por meio do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, o Tribunal recomendou, em seu item 9.2.2, que a Anatel desse continuidade à realização periódica de pesquisas de satisfação dos

usuários de serviços de telecomunicações, previstas no Regulamento de Aferição do Grau de Satisfação do Usuário.

266. A Anatel atualizou, por meio da Resolução Anatel 443, de 8/8/2006, a norma do Processo de Aferição do Grau de Satisfação da Sociedade com relação ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ao Serviço Móvel Pessoal (SMP) e aos serviços de televisão por assinatura. A norma elencou entre seus objetivos o de estabelecer um processo de aferição do grau de satisfação dos usuários dos serviços de telecomunicação de forma contínua, em todas as unidades da federação.

267. No período entre a execução da Auditoria Operacional e o monitoramento (2005 a 2008), nenhuma pesquisa foi realizada. Nas entrevistas realizadas no monitoramento, foi informado que a Pesquisa de Satisfação do Usuário seria realizada ainda em 2008, estando o edital de licitação em vias de ser publicado e a dotação orçamentária assegurada, não podendo ser garantido um prazo para execução da pesquisa e da compilação dos resultados a serem usados pela Anatel.

268. Somente em maio de 2011 foi homologado o resultado da empresa vencedora do certame para contratação de instituição para medir o grau de satisfação da sociedade com relação aos serviços de telecomunicações, e segundo noticiado no sítio da Anatel, a pesquisa teve início em 6/6/2011, mas os resultados ainda não foram disponibilizados pela Agência.

269. Portanto, apesar de ter sido atualizada a Norma do Processo de Aferição do Grau de Satisfação da Sociedade com Relação ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ao Serviço Móvel Pessoal (SMP) e aos serviços de televisão por assinatura em 2006, somente em 2011 foi concluído o processo de licitação para a contratação de empresa para a realização da pesquisa de satisfação do usuário, que não vinha sendo realizada desde 2002, configurando um lapso temporal de nove anos entre as duas pesquisas.

270. Uma vez que a pesquisa somente teve início em junho de 2011, ainda não é possível verificar seus resultados, e principalmente observar se a Agência procederá à realização dessa pesquisa de forma periódica. Desse modo, considera-se o item em implementação e deve ser verificado o seu andamento na realização do próximo monitoramento.

“9.2.2.3. crie mecanismos de aferição periódica das obrigações previstas no PGMQ atualmente não contempladas nos Regulamentos de Indicadores de Qualidade e nos demais procedimentos usuais de acompanhamento;”

271. A equipe constatou durante a auditoria que alguns requisitos de qualidade definidos nos PGMQs não eram incluídos no acompanhamento mensal realizado pela Agência. Muitas das metas estabelecidas se desdobram em metas secundárias e/ou complementares, que não eram informadas à Agência, e existiam quesitos que, pela sua natureza, não se traduziam em meros índices, demandando, portanto, outro tipo de atividade de fiscalização.

272. Isso significava que, em verdade, as operadoras podiam estar efetivamente descumprindo as metas a que estavam sujeitas, e que os indicadores divulgados pela Agência não retratavam adequadamente o cumprimento efetivo das metas existentes, o que mais uma vez indicava a necessidade de ações de verificação complementares por parte da Anatel.

273. No Plano de Ação encaminhado pela Agência constava como ação permanente “Criar mecanismos de aferição periódica das obrigações previstas no PGMQ atualmente não contempladas nos Regulamentos de Indicadores de Qualidade e nos demais procedimentos usuais de acompanhamento”.

274. Das entrevistas realizadas e da análise dos documentos encaminhados pela Agência, constatou-se que a área de fiscalização elaborou uma série de procedimentos de fiscalização denominados FIS.PF (Anexo I), que tratam dos diversos requisitos da regulamentação a serem fiscalizados pela Anatel, como metas de qualidade para o STFC e SMP, portabilidade, direitos dos usuários, entre outros. Verificou-se que esses procedimentos abrangem alguns dos pontos identificados no relatório da Auditoria Operacional.

275. Assim, face ao exposto acima, entende-se que a Anatel implementou esta recomendação.

“9.2.2.4. revise as estratégias de fiscalização para atender os aspectos mais cobrados pelos usuários, em especial, questões relativas à qualidade e presteza no atendimento de suas necessidades e reclamações à correção na cobrança realizada por meio da conta telefônica;”

276. A equipe observou na Auditoria Operacional que as atividades de fiscalização da Anatel não tinham por foco os aspectos mais cobrados pelos usuários, como atendimento e cobrança, bem como serviços de interesse coletivo que tinham crescido em importância na sociedade, como telefonia celular. Segundo o Relatório de Atividades de Fiscalização da Anatel de 2002, a demanda para ações de fiscalização identificadas como oriundas da sociedade era praticamente inexistente.

277. Analisando os relatórios de fiscalização de 2006, 2007 e 2008, disponibilizados no sítio da Anatel, observa-se que foram realizadas fiscalizações, ainda que pontuais, em temas relacionados a reclamações de usuários, como *Call Center* e lojas de atendimento.

278. No Relatório de 2006, consta a atividade de Fiscalização de Lojas de Atendimento Pessoal do Serviço Telefônico Fixo Comutado, realizada pela SRF entre março de 2005 e outubro de 2006. No total, foram fiscalizadas 5.966 lojas, e em decorrência dessa ação foram instaurados 62,1 mil PADOs, aplicados R\$ 68.271.204,33 de multa e arrecadados R\$ 25.693.022,50.

279. Em 2006, das 178.073 horas de fiscalização utilizadas em itens que afetam diretamente o cidadão, a maior parte foi aplicada em itens relacionados à universalização, sendo 77.706 horas dedicadas a tarifação, direitos do cidadão e qualidade.

280. Em 2007, a SRF realizou ações de fiscalização, referentes a cobranças indevidas, em operadoras do STFC em diversos estados da federação. Constataram-se várias irregularidades, tendo sido verificados lançamentos indevidos, que totalizaram um valor em torno de R\$ 839 milhões, com a consequente instauração de PADOs.

281. No relatório de 2008, consta a realização de uma fiscalização para verificação do novo Regulamento do SMP, na qual foram verificados setores de atendimentos (lojas) e centros de atendimento (*Call Center*) em várias unidades da federação. O foco dessa fiscalização foi a verificação do devido atendimento ao usuário, incluindo obrigações relacionadas ao tratamento de reclamações, solicitações, pedidos de informações e rescisões (ou cancelamento de contrato), ao fornecimento do protocolo para esses casos, ao envio de mensagem de texto contendo o número do protocolo e a planos e contratos de serviços disponibilizados aos usuários, além de revalidação de créditos de pré-pago.

282. Das entrevistas realizadas no monitoramento, foi informado que no Planejamento de Fiscalização para 2009 seriam escolhidos os cinco maiores ofensores para serem verificados, e que essa sistemática seria utilizada no planejamento das fiscalizações para os próximos anos. Outro ponto informado é que também a fiscalização das centrais de atendimento seria focalizada no plano de fiscalização 2009.

283. Segundo Ofício 50/2012/AUD-Anatel (fls. 316 a 323), a SPB afirmou que os indicadores apontados pela superintendência como críticos refletem os itens mais reclamados junto a ARU, que se referem a reparo, atendimento e cobrança.

284. Assim, entende-se que houve avanços relativos à fiscalização da Anatel quanto às maiores demandas dos usuários, e nos planos de fiscalização estava prevista a utilização dos dados da ARU como indicadores para a realização de fiscalizações pela Agência.

285. Nesse sentido, considera-se que o item foi implementado pela Anatel.

“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;”

286. Na Auditoria Operacional, foi observado que a forma de tratamento das demandas dos usuários não seguia uma sistemática preestabelecida ou acordada previamente, sendo que a triagem e o encaminhamento destas eram essencialmente *ad hoc*, em que cada superintendência encarregada pela supervisão da prestação dos serviços de telecomunicações tratava dessas demandas. Muitas vezes, o problema era sanado sem necessidade de instauração de processos, como, por exemplo, por meio de reuniões com as empresas.

287. Assim, foi exarada essa recomendação no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, para a Anatel aprimorar o tratamento das demandas e acompanhar seu cumprimento pelas prestadoras.

288. Das entrevistas realizadas neste monitoramento, observou-se que houve melhora nos relatórios gerados pelo sistema da ARU e na formalização das reuniões da ARU com as prestadoras, conforme parágrafos 0 e 0 deste relatório. No entanto, não foi elaborado um procedimento que orientasse as superintendências no tratamento das demandas dos usuários e no acompanhamento do seu atendimento pelas prestadoras. Como consequência, não há disseminação do conhecimento no tratamento dessas questões pelas diversas superintendências da Agência, com prejuízos para as atividades das áreas de fiscalização.

289. Assim, considera-se que o item não foi implementado.

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

290. Na Auditoria Operacional, foi verificado que a Anatel não realizava ações de fiscalização programadas relacionadas aos sistemas de faturamento e atendimento dos usuários de telefonia móvel e telefonia fixa, sendo estes os principais ofensores de reclamação junto à Anatel e aos órgãos de defesa do consumidor.

291. Em face dessa realidade, o TCU, no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, recomendou que a Anatel realizasse auditorias nos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários das empresas de telefonia.

292. A Agência informou que foram feitas fiscalizações pontuais em centrais de atendimento, e esse seria um dos focos do plano de fiscalização 2009. Informou-se ainda que a Agência contratou o sistema de tratamento de dados ACL (*Audit Command Language*) para auxiliar nas auditorias dos

sistemas de faturamento das empresas, de modo que no próximo Plano Operacional de Fiscalização (POF) haveria ações periódicas com o uso da ferramenta ACL.

293. Conforme Relatório Gerencial de Fiscalização da Anatel de 2009, foram realizadas treze ações de fiscalização pontuais nos *Call Centers* das prestadoras de serviços de telecomunicações com o objetivo de verificar o atendimento aos requisitos do Decreto 6.523/2008, que regula o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) de prestadoras de serviços de diversos segmentos.

294. A SPV informou, por meio do Ofício 50/2012/AUD-Anatel, que existem PADOs relativos a descumprimentos do Decreto 6.523/2008 por empresas de SMP e SCM que são oriundos de ações de fiscalização da Agência. No entanto, não ficou caracterizado que tais ações decorrem de uma fiscalização sistêmica sobre os sistemas de atendimento do usuário e que se referem somente aos aspectos do Decreto do SAC.

295. Das entrevistas realizadas e dos documentos encaminhados nas respostas às diligências, constatou-se que, no período entre a auditoria operacional e a execução deste monitoramento, não foi observada a realização periódica de fiscalizações programadas nos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários.

296. Ademais, conforme visto nos parágrafos 160 a 164 desta instrução, a Anatel desenvolveu o Projeto do Sistema de Fiscalização Remota de Serviços – SFRS, que possibilita o acesso remoto aos subsistemas de registros de reclamações (*Call Centers*) e às informações sobre funcionamento de redes e serviços do STFC e do SMP. No entanto, o sistema não se encontra em funcionamento, tal como anteriormente relatado.

297. Considerando que não foram realizadas fiscalizações programadas nos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários, e que as ferramentas de fiscalização ainda não estão disponíveis e operacionais, considera-se o item não implementado.

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

298. Essa recomendação decorreu de observação na Auditoria Operacional de que a resolução das eventuais irregularidades registradas nos relatórios de fiscalização não eram acompanhadas sistematicamente nem pela SRF nem pela Superintendência que tinha demandado a ação de fiscalização. O sistema Radar, utilizado para fazer o registro das demandas e ações de fiscalização, não previa esse tipo de funcionalidade, de forma que os registros sobre o processo de fiscalização param de ser realizados quando da aceitação final do respectivo relatório.

299. No caso de constatação de irregularidades, os registros davam embasamento à abertura de processos de apuração (PADOs), cujo controle era realizado pela área responsável pela sua instauração, para efeito de atenuação ou confirmação de eventuais penalidades e para garantir o devido rito processual.

300. Assim, não era feito um acompanhamento concomitante e contínuo da resolução dos problemas identificados nas missões de fiscalização e apontados nos processos de apuração. Portanto, não havia retroalimentação dos resultados dos trabalhos de fiscalização demandados pelas Superintendências junto à SRF, nem como mensurar adequadamente a efetividade do processo de fiscalização como garantia de entrega de serviços com qualidade pelas operadoras.

301. O Plano de Ação previu como ação permanente a criação de mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização.

302. Nas entrevistas realizadas no monitoramento, foi informado que estava em curso uma alteração no processo de fiscalização para permitir que conste no auto de infração um prazo para correção dos problemas encontrados, por meio de alteração do sistema. Foi informado também que nas fiscalizações seguintes na mesma prestadora, os fiscais iriam analisar se os problemas encontrados anteriormente foram resolvidos ou não.

303. No entanto, a minuta do regulamento de fiscalização submetida ao Conselho Diretor da Anatel (fls. 91 a 100) não traz previsão expressa sobre o prazo para a correção de problemas apontados pelo auto de infração.

304. A SPB, por meio do Ofício 50/2012/AUD-Anatel, informou que nos processos administrativos que tratam de interrupções de serviços e das respectivas obrigações de créditos aos usuários, bem como descumprimentos dos métodos de coleta dos indicadores de qualidade, são criados processos apartados nos quais são verificados os cumprimentos das determinações feitas pela Agência. No entanto, dado que as demais superintendências de serviços não relataram nenhum acompanhamento da resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização, observa-se assim uma ação pontual de uma superintendência.

305. Face ao exposto, considerando que a Anatel ainda não criou mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização e que, no Plano de Ação encaminhado pela Anatel, havia previsão de atividade permanente para atendimento a esse item, consideramos que o item não foi implementado.

306. Dessa forma, considerando que na recomendação 9.2.2, somente os itens 9.2.2.3 e 9.2.24 foram implementados, e o item 9.2.2.2 está em implementação, propõe-se reiterar as recomendações 9.2.2.1, 9.2.2.5, 9.2.2.6 e 9.2.2.7 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

“9.2.3. quanto ao processo sancionatório:

307. Em relação ao processo sancionatório, o TCU proferiu duas recomendações com o objetivo de aprimorá-lo nos aspectos referentes à qualidade. No Plano de Ação encaminhado pela Anatel, por meio do Ofício 83/2007/AUD/PR-ANATEL, de 16/2/2007 (fls. 514 a 526 do TC 019.009/2005-1), consta apenas a seguinte ação proposta: “Aprimorar os procedimentos sancionatórios hoje existentes na Anatel e promover as interações necessárias visando a contínua melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações”, com período de realização de março a dezembro de 2007.

9.2.3.1. reforce a utilização de medidas alternativas aos PADOs, como a criação e divulgação de ranking mensal de qualidade dos serviços de telefonia com base nos dados da Anatel (hoje já existente), nos dados obtidos junto aos Call Centers das empresas de telefonia e nos dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como a adoção das medidas cautelares previstas nos arts. 175 da LGT e 72 do Regimento Interno, dentre outras alternativas possíveis, visando garantir a qualidade na prestação dos serviços e a elevação dos seus padrões, considerando o efeito indutor imediato que as referidas medidas podem propiciar;”

308. Na Auditoria, foi constatado que a Anatel dispunha de medidas alternativas ao sistema de sanções, que em muitos casos poderiam garantir maior efetividade e tempestividade a suas ações do que somente a aplicação de multas. Foram observados exemplos de medidas alternativas, como

cautelares, que surtiram maior efetividade na solução dos problemas dos usuários. Assim, o TCU exarou recomendação com o objetivo de incentivar a Anatel a utilizar essas medidas.

309. Durante a fase de execução do monitoramento, a SPV, responsável pelos serviços SMP e SCM, informou não tinha sido adotada nenhuma medida cautelar, enquanto a SPB, responsável pela telefonia fixa, afirmou que utiliza o PADO como instrumento de acompanhamento e controle da qualidade.

310. Após o término da fase de execução deste monitoramento, a Anatel, por meio de medida cautelar, suspendeu a comercialização do serviço de banda larga da concessionária Telefônica em São Paulo, no período de 23/6/2010 a 26/8/2010, por sucessão de falhas na prestação do serviço. A cautelar foi revogada após análise da Agência das medidas implementadas pela concessionária para assegurar a regularidade na oferta do serviço, o que reforça a importância do uso dessa medida alternativa. Foi observada no decorrer dos anos de 2011 e 2012 a adoção de outras medidas cautelares pela Agência.

311. Em relação ao *ranking* de qualidade, durante a execução do monitoramento foi informado que estava sendo desenvolvida uma nova forma de classificação, mas que a Anatel não dispunha das informações sobre reclamações dos *Call Centers* das empresas e que estava sendo assinado um convênio com o DPDC para disponibilização dos dados do SNDC.

312. De fato, em 2009 a Anatel disponibilizou o novo *ranking* de qualidade, baseado no Índice de Desempenho no Atendimento (IDA), que tem por finalidade incentivar as prestadoras a aperfeiçoar o tratamento de reclamações, tornando-as mais eficazes na resolução de problemas apontados pelos usuários do serviço. O IDA leva em consideração a capacidade da prestadora de atender as demandas no prazo de cinco dias, de diminuir a quantidade de reclamações, de reduzir pendências e de evitar reincidências.

313. Esse novo *ranking*, apesar de avanços apresentados, é baseado somente nas informações do *Call Center* da Anatel.

314. Além disso, foi verificado na Auditoria Operacional que a Agência havia firmado um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TCAC com as concessionárias de telefonia fixa, para que reabrissem as lojas de atendimento ao cidadão, cumprindo com o disposto no art. 32 do PGMQ então vigente (toda localidade não deveria estar a mais de 30 km do ponto de atendimento mais próximo e, para municípios maiores, deveria haver um ponto de atendimento para cada 200 mil acessos em serviço, com distribuição uniforme), após a instauração de PADOs que totalizavam cerca de 21 milhões de reais.

315. Neste monitoramento, a Anatel informou que houve uma “evolução do atendimento pessoal após a celebração e fiscalização dos TCACs firmados” (fls. 131 a 137). Afirmou ainda que houve um crescimento da quantidade de pontos de atendimento, partindo de 43 pontos em 2003, passando por 1.414 pontos em 2004 e chegando a 5.842 pontos de atendimento em 2005, após a conclusão do TCAC. Ademais, foram instaurados procedimentos administrativos para cada uma das concessionárias que descumpriram as obrigações do TCAC.

316. Dessa forma, a própria Agência ratifica a ideia de que existem alternativas aos PADOs que, dependendo da situação, são mais efetivas para a promoção da qualidade percebida pelo usuário. O novo Regulamento de Sanções traz a previsão expressa da utilização de medidas cautelares, bem como a possibilidade de outras ações alternativas às multas.

317. Assim, considerando a implantação da nova sistemática de *ranking* de qualidade, embora somente baseado em dados do centro de atendimento da Anatel, e a utilização de medidas alternativas

aos PADOs, entende-se que o item foi parcialmente implementado. Entende-se que deve ser recomendado à Anatel que 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.

“9.2.3.2. promova modificações e melhorias necessárias para que o Sistema S-PADO concentre as informações do PADO de todas as áreas da Agência que atualizam e consultam informações dos processos de apuração;”

318. Foi constatado na Auditoria Operacional que nem todas as superintendências estavam inseridas no sistema informatizado de acompanhamento dos PADOs (S-PADO), o que prejudicava a integração dos dados e a disponibilização de informações gerenciais. A tramitação dos PADOs envolve prazos para instrução, notificações, respostas, deliberações, que devem ser observados a fim de se evitar a prescrição, de modo que é imprescindível o acompanhamento sistematizado dos PADOs por parte da Agência.

319. Das entrevistas realizadas, foi informado que o sistema S-PADO está sendo utilizado por todas as superintendências, sendo a SCM (Superintendência de Comunicação de Massa) a última a integrar seus PADOs no sistema, em março de 2008. Foi informado ainda que a demora ocorreu devido à necessidade de se incluir não apenas o estado atual dos PADOs, mas também todo o processo desde sua instauração.

320. Assim, apesar da demora para a integração de todas as áreas ao sistema S-PADO, considera-se o item como implementado, devendo a Anatel continuar a promover as melhorias necessárias no sistema.

“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;

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

321. Conforme informado no Plano de Ação da Anatel (fls. 514 a 523), as ações para atendimento às recomendações 9.2.4.1, que visa maior participação do usuário no processo de consulta pública da Anatel, e 9.2.4.2, que trata de aperfeiçoamento da divulgação do desempenho das prestadoras, são as mesmas para os itens 9.1.6 e 9.1.2, que foram tratadas, respectivamente, nos parágrafos 211 a 225 e 156 a 166 deste relatório.

322. Quanto à maior participação dos usuários no processo de consulta pública, foi verificado que não houve nenhum avanço em relação ao constatado na auditoria. Conforme tratado nos parágrafos 211 a 225, a Anatel não disponibilizou nenhum mecanismo ou documento com proposta de modificações na sistemática da consulta pública.

323. No Ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 221), de 14/12/2010, que encaminhou os comentários do gestor à versão preliminar deste relatório, a Anatel afirmou que a participação dos usuários nos processos de consulta pública, seja individualmente ou por meio de associações

representativas, apresentou crescimento significativo ao longo dos anos, conforme demonstrado em estatística do Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública — SACP (fl. 233).

324. A Anatel informou que vem buscando dar maior publicidade às consultas e audiências públicas via portal, publicação no DOU e envio de *mailing* a órgãos públicos, associações e órgãos de Defesa do Consumidor, entidades representativas do setor, associações de classes, órgãos de controle interno e externo, etc. Ademais, indicou que a ação 1 do item 5.2 do Plano de Ação Pró-Usuário da Anatel (fls. 223 a 232), aprovado em 2010, propõe aprimoramentos nos procedimentos de Consulta e Audiência Públicas, com o objetivo de propiciar maior participação dos cidadãos nos processos regulatórios da Anatel.

325. Assim, considerando que a Anatel não disponibilizou nenhum mecanismo ou documento com proposta de modificações na sistemática da consulta pública, mas prevê essa implementação no Plano de Ação Pró-Usuário, considera-se esta recomendação em implementação.

326. Quanto ao item 9.2.4.2, o assunto foi avaliado nos parágrafos 311 e 312 deste relatório, que tratam da divulgação do ranking de qualidade como medida alternativa à sanção das prestadoras, nos quais se verificou que a Anatel implementou parcialmente a recomendação 9.2.4.2.

327. Entende-se, portanto, que o atendimento aos itens 9.2.4.1 e 9.2.4.2 deve ser verificado durante o próximo monitoramento, vez que se encontram em implementação e parcialmente implementado respectivamente.

“9.2.5. com vistas a inibir o não-atendimento ou o atendimento inadequado ao usuário, adote medidas no sentido de sancionar com maior rigor as operadoras de telefonia quando as reclamações dos usuários dirigidas ao Call Center da Anatel não tenham sido adequadamente atendidas pelas operadoras sem motivo justificado;”

328. Essa recomendação visava que a Anatel criasse mecanismos de incentivo para que as prestadoras melhorassem o atendimento aos usuários, diminuindo assim o número de solicitações em segunda instância.

329. No Plano de Ação consta que o atendimento a esse item se daria pelas ações descritas no item 9.1.4, tratado nos parágrafos 185 a 207 deste relatório. Embora o novo Regulamento de Sanções tenha sido aprovado em maio de 2012, não foram adotadas medidas específicas para assegurar o atendimento à recomendação em tela.

330. Entende-se que a Anatel poderia adotar mecanismos específicos para estimular as prestadoras a atender adequadamente ao usuário, como, por exemplo, maior graduação de multa quando do não atendimento de demandas de usuários encaminhados ao *Call Center* da Anatel.

331. Assim, entende-se que o item não foi implementado, bem como se entende pertinente recomendar à Anatel que, no processo de elaboração da metodologia para o cálculo de multas, considere a possibilidade de sancionar com maior rigor as prestadoras que não tratem adequadamente as reclamações encaminhadas ao *Call Center* da Agência.

“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;

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;”

332. Essa recomendação decorre de achado da Auditoria Operacional, em que se verificou que a instauração de PADO não assegurava que o descumprimento gerador do auto de infração fosse necessariamente sanado pela empresa prestadora, de modo que o usuário continuava sendo prejudicado pelo problema.

333. Foi informado, nas entrevistas, que se considerava fixar um prazo no auto de infração para a solução dos problemas encontrados pela fiscalização da Agência, conforme descrito no parágrafo 301 deste relatório.

334. No Plano de Ação foi informado que essas recomendações seriam tratadas na revisão do regulamento de sanções e na definição de metodologia para aplicação de multas, então prevista para ocorrer em dezembro de 2007. Conforme tratado nos parágrafos 185 a 207 desse relatório, o Regulamento de Sanções somente foi aprovado em maio de 2012, mas não abordou especificamente as recomendações em tela. Destaca-se que ainda não foi emitida a metodologia da definição do cálculo de multas.

335. Portanto, entende-se que os itens 9.2.6.1 e 9.2.6.2 não foram implementados, devendo ser reiteradas ambas recomendações.

“9.2.6.3. dever de avaliar a imediata adoção de medidas cautelares sempre que se verificar o descumprimento, pelas operadoras de telefonia, de direitos que afetam significativa parcela de usuários dos serviços, de maneira a garantir maior rapidez e efetividade na correção de irregularidades verificadas em relação à qualidade da prestação dos serviços de telefonia aos usuários, sem prejuízo da instauração do PADO correspondente, e da consequente possibilidade de agravamento da sanção que eventualmente vier a ser aplicada, de forma semelhante ao que prevê o art. 15 do atual Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas;”

336. Conforme relatado no parágrafo 308 deste relatório, na Auditoria Operacional foi verificado que a Anatel dispunha de medidas alternativas aos PADOs, sendo uma delas as medidas cautelares, que apresentaram grande efetividade na resolução dos problemas que afetavam a qualidade dos serviços.

337. No Plano de Ação, essa recomendação seria atendida pela Revisão do Regulamento de Sanção e pela definição de metodologia para aplicação de multas. De fato, no novo Regulamento de Sanções existe a previsão de adoção de medidas cautelares, em casos de riscos iminentes.

338. Após o término da fase de execução deste monitoramento, a Anatel, por meio de medida cautelar, suspendeu a comercialização do serviço de banda larga da concessionária Telefônica em São Paulo, no período de 23/6/2010 a 26/8/2010, por sucessão de falhas na prestação do serviço, o que demonstra que este importante instrumento voltou a ser utilizado.

339. Por meio do Ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 221), de 14/12/2010, que encaminhou os comentários do gestor à versão preliminar deste relatório, a Anatel afirmou que:

A SCM utiliza-se da medida cautelar, sempre que necessário, como um instrumento legal para coagir as empresas a regularizarem infrações que afetem número significativo de assinante. Citou como exemplo dessa atuação, a emissão do Ato n.º 68.653, de 21 de novembro de 2007, pelo Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa, determinando, em sede de medida cautelar, à Tectelcom Técnica em Telecomunicações Ltda. (Tecsat), CNPJ/MF n.º 55.098.925/0001-09, a suspensão imediata de toda e qualquer cobrança em face dos assinantes referente ao Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH) à época explorado pela entidade em âmbito nacional, bem como a devolução, em até 30 (trinta) dias contados a partir da publicação do referido Ato, de mensalidades, taxas, ou quaisquer outros valores pagos pelos assinantes a partir da interrupção do Serviço DTH, ocorrida em 26 de junho de 2007, nos termos previstos no parágrafo único do art. 42 do Código de Defesa do Consumidor — CDC, dentre outras determinações.

340. Assim, considerando que o novo Regulamento de Sanções traz em seu art. 6º a previsão de adoção de medidas cautelares, e que a Agência adotou medida cautelar em situação de falhas sucessivas na prestação de serviço de telecomunicações, entende-se que o item foi implementado.

“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;”

341. O TCU proferiu essa recomendação com o objetivo de que a Anatel dispusesse de acesso à base de dados de registros de reclamações dos *Call Centers* das empresas prestadoras de telefonia fixa e móvel, para que a Agência pudesse realizar consultas aos registros, acompanhar a resolução dos problemas reportados pelos usuários e utilizar as informações disponíveis em sua atividade de regulação.

342. A Anatel informou no Plano de Ação que estava em andamento o projeto para obtenção de informações em tempo real nos bancos de dados das operadoras e o desenvolvimento de regulamentação específica para o SMP.

343. O Regulamento do SMP traz no § 15 do art. 15 a obrigação da disponibilização pela prestadora do acesso à Anatel de sua base de dados de solicitações aos centros de atendimento. Já no caso da telefonia fixa, o Regulamento do serviço, no § 5º do art. 17, também traz a obrigação de disponibilização do acesso à Anatel.

344. Ressalta-se que, conforme mencionado nos parágrafos 160 a 166, a Anatel buscou implantar o SFRS, sendo que um de seus subsistemas daria acesso aos centros de atendimentos das empresas. No entanto, o SFRS não se encontra em operação por decisão do Conselho Diretor da Anatel.

345. Destaca-se também que a proposta do novo Regulamento de Fiscalização submetida à consulta pública em 2010, mas ainda não aprovada, também traz a previsão da fiscalização por meio de acesso em tempo real e acesso *on-line*.

346. Assim, ainda que regulamentada a obrigação de acesso aos sistemas das prestadoras, a ação da Anatel não alcançou a efetividade necessária, e, portanto, considera-se o item parcialmente implementado, devendo essa recomendação ser verificada no próximo monitoramento.

“9.2.8. adote providências junto às operadoras de telefonia móvel e fixa no sentido de implementar mecanismos que possibilitem aos usuários conhecer com precisão o conteúdo de suas solicitações e reclamações que forem registradas nos Call Centers dessas operadoras, bem como lhes permita acompanhar *pari passu* as providências por elas adotadas, preferencialmente por meio de envio ao usuário do número de protocolo e conteúdo das suas reclamações/solicitações imediatamente após o seu registro, para o endereço de e-mail informado pelo usuário, ou, ainda, por meio de envio de mensagem de texto para o seu telefone celular;”

347. Na Auditoria Operacional, foi verificado que um dos temas com grande número de reclamações dos usuários era atendimento, incluindo a não resolução dos problemas reclamados junto às empresas e ao tratamento dispensando ao usuário quando efetuava sua reclamação junto à prestadora.

348. Dessa forma, o TCU proferiu recomendação no sentido de garantir aos usuários dos serviços de telecomunicações o acompanhamento de suas reclamações junto aos centros de atendimento das prestadoras, inclusive obtendo o número de registro de sua reclamação.

349. O Regulamento do SMP incluiu dispositivos em seu art. 15 que garantem ao usuário receber o registro, inclusive por mensagem de texto, constando número sequencial, data e hora de sua solicitação junto à central de atendimento da operadora, bem como a classificação da solicitação (informação, reclamação, etc).

350. Tal informação é importante, pois com o número de protocolo é possível acompanhar a resolução dos seus problemas em futuros contatos e ter uma data de referência da primeira solicitação junto às prestadoras. No entanto, não foi especificado como se daria esse acompanhamento.

351. Por outro lado, o regulamento do STFC vigente traz a obrigação de que seja informado o número sequencial, mas não indica como será sua disponibilização, seja por e-mail ou outra forma, nem qual o seu conteúdo, como no SMP.

352. Como o Regulamento de STFC está em fase de revisão, há uma oportunidade para a Anatel adaptar o texto à recomendação em tela, no que tange ao registro das solicitações dos usuários de forma alinhada ao Regulamento do SMP.

353. Desse modo, considera-se o item parcialmente implementado, devendo essa recomendação ser verificada no próximo monitoramento.

“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;”

354. Conforme observado na Auditoria Operacional, uma das reclamações recorrentes dos usuários junto à Anatel e aos órgãos de defesa do consumidor é referente à eficiência dos centros de atendimento das prestadoras, principalmente em relação à quantidade de transferências de atendentes para uma mesma solicitação, à não resolução dos problemas, e ao atendimento por equipamento eletrônico com árvores de encaminhamento extensas.

355. Assim, o TCU proferiu recomendação com o objetivo de melhorar a eficiência dos centros de atendimentos das empresas e diminuir as demandas recorrentes à Anatel e aos órgãos de defesa do consumidor.

356. Nesse sentido, a Anatel dispõe de itens do PGMQ e dos regulamentos dos serviços, em especial STFC e SMP, que estabelecem condições técnicas de atendimento a algumas obrigações das prestadoras.

357. Destaca-se que o Ministério da Justiça, por meio do DPDC, e com a participação de diversos órgãos reguladores, inclusive a Anatel, coordenou o trabalho de elaboração do Decreto 6.523, de 31/7/2008, que fixa as normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC). Esse decreto compreende o serviço de atendimento telefônico das prestadoras de serviços regulados de diversos setores, incluindo o setor de telecomunicações, e traz dispositivos que inibem os fatos tratados na recomendação em tela, como número máximo transferências.

358. Por intermédio da Portaria 2014 do Ministério da Justiça, de 13/10/2008, foi especificado o tempo máximo para o contato direto com o atendente e o horário de funcionamento do SAC, sendo que os prazos fixados não excluem outros mais benéficos ao consumidor, decorrentes de regulamentações e contratos de concessão.

359. Assim entende-se que o Decreto 6.523/2008 vem ao encontro dessa recomendação, cabendo à Anatel promover as adaptações, caso necessário, de seus regulamentos e outros instrumentos normativos para atender aos dispositivos do decreto, bem como incluir no seu plano anual de fiscalização ações com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos de atendimento por parte das prestadoras. Por essa razão, esta recomendação é considerada parcialmente implementada, devendo ser verificada no próximo monitoramento.

“9.2.10. inclua, no cumprimento à determinação constante do subitem 9.1.6.3 deste acórdão, as medidas que porventura vierem a ser adotadas em cumprimento às recomendações constantes dos subitens 9.2.3.1 (no que se refere ao ranking mensal de qualidade), 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.5, 9.2.8 e 9.2.9 retro;”

360. Essa recomendação tinha como objetivo que a Anatel buscasse a educação dos usuários por meio da disseminação dos direitos e deveres destes e das obrigações das prestadoras, considerando para isso as recomendações descritas acima, cujo cumprimento foi analisado nos itens anteriores.

361. Como verificado nos parágrafos 211 a 225, a Anatel atendeu parcialmente à determinação do item 9.1.6.3, pois não fez uma divulgação efetiva aos usuários dos serviços de telecomunicações, utilizando-se somente de cartilhas de tiragem limitada, sem que fossem abordados aspectos decorrentes dessas recomendações. Ademais, como analisado anteriormente, algumas dessas recomendações não foram implementadas integralmente pela Agência.

362. Dessa forma, considera-se o item parcialmente implementado, devendo essa recomendação ser verificada no próximo monitoramento.

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

“9.2.7. crie mecanismos sistemáticos de aferição da qualidade e da eficiência dos serviços de atendimento ao usuário oferecidos pelas prestadoras, mitigando o risco de que a Agência Reguladora execute tarefas excessivas de prestação de informação e atendimento ao usuário, decorrentes de eventual ineficiência e baixa qualidade da atuação das prestadoras nessa área;”

“9.4.1. reative o Comitê de Defesa dos Usuários com as competências estabelecidas na Resolução n. 107, de 26 de fevereiro de 1999;”

“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;”

“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;”

363. Na Auditoria Operacional foi verificado que a Anatel não havia atendido a algumas recomendações do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, de modo que foram reiteradas no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário. O presente monitoramento verificou o cumprimento desses itens na avaliação do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, conforme relacionado abaixo:

- a) Item 9.2.7 do Acórdão 1.458/2005: não implementado (parágrafos 72 a 76, 156 a 166, 208 a 210, 276 a 285, 290 a 306, 328 a 331 e 354 a 359 deste relatório);
- b) Item 9.4.1 do Acórdão 1.458/2005: implementado (parágrafos 112 a 113 e 211 a 225 deste relatório);
- c) Item 9.4.2 do Acórdão 1.458/2005: parcialmente implementado (parágrafos 112 a 113 e 211 a 225 deste relatório);
- d) Item 9.5.2 do Acórdão 1.458/2005: parcialmente implementado (parágrafos 118 a 123 deste relatório).

“9.4. com fundamento no art. 8º, caput, e art. 49 da Lei 9.472/1997, recomendar à Anatel, em conjunto com o Ministério das Comunicações, que encaminhem a este Tribunal análise circunstanciada das necessidades de recursos para o bom e regular funcionamento da Agência Reguladora, considerando suas atribuições institucionais e as medidas determinadas e recomendadas neste acórdão, especificamente em termos de:

9.4.1. desenvolvimento das atividades de regulamentação;

9.4.2. desenvolvimento das atividades de fiscalização e sanção;

9.4.3. desenvolvimento de políticas de inclusão de usuários nos processos de acompanhamento da prestação dos serviços de telefonia, com foco em iniciativas de educação do usuário.

9.4.4. conseqüências dos cortes orçamentários que vêm sendo impostos à Agência, relativamente ao cumprimento de suas competências regulatórias e legais;

9.5. recomendar ao Ministério das Comunicações que remeta os resultados da análise mencionada no subitem anterior para conhecimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República;

9.6. recomendar ao Ministério das Comunicações, conjuntamente com a Agência Nacional de Telecomunicações, que busquem entendimentos com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com a Casa Civil da Presidência da República, bem como junto ao Congresso Nacional, caso seja preciso, no sentido de dotar a Anatel dos recursos mencionados no item 9.4, retro;”

364. Essas recomendações surgiram da constatação das dificuldades de natureza orçamentária por que vinha passando a Anatel. De fato, é recorrente nas respostas enviadas pela Agência o argumento de que as restrições orçamentárias, por meio de parcelamentos e contingenciamentos, inviabilizavam muitas das ações necessárias e faziam com que outras fossem postergadas ou adaptadas.

365. Em entrevista realizada com a Superintendência de Administração da Anatel (SAD), responsável pela gestão do orçamento, foi informado que houve melhorias significativas, em 2007, com relação à tempestividade e parcelamento das cotas previstas, apesar de que existiram alguns parcelamentos, prejudicando a perenidade dos trabalhos.

366. Já em 2008, a situação melhorou ainda mais, com a liberação integral do que cabia à Anatel, com poucos cortes e com possibilidade de que fossem remanejados repasses dentro da própria Agência, o que dinamiza a aplicação dos recursos e facilita a execução dos trabalhos.

367. Assim, a Anatel entendeu que a sugestão de, em conjunto com o Ministério das Comunicações, encaminhar a este Tribunal análise circunstanciada das necessidades de recursos para o bom e regular funcionamento da Agência, não seria mais pertinente.

368. Considerando que nos anos de 2007 e 2008 houve uma considerável diminuição das dificuldades encontradas quanto aos repasses previstos no orçamento, e o objetivo da recomendação era propiciar à Anatel a oportunidade de relacionar carências de dotações orçamentárias que pudessem comprometer ações da Agência em relação à garantia da qualidade na prestação dos serviços, bem como a posição da própria Agência que considerou que não era mais pertinente a realização desse estudo, entende-se que as recomendações 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário não são mais aplicáveis.

9.7. determinar, à Anatel, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que encaminhe à Secretaria de Fiscalização de Desestatização deste Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação contendo cronograma de adoção das providências com vistas à implementação das determinações e recomendações constantes deste acórdão e a identificação dos responsáveis, e respectivos substitutos, para implementação de cada medida;

369. Como apresentado na descrição do item 9.1.1 do Acórdão em tela, a Anatel encaminhou tempestivamente a esta Casa o Ofício 83/2007/AUD/PR-ANATEL, de 16/2/2007 (fls. 514 a 526 do TC 019.009/2005-1), contendo o Informe AUD 003/2007, trazendo como anexo o Plano de Ação.

370. No Plano, há a discriminação das áreas responsáveis pelas atividades previstas pela Agência.

371. Além desse ofício, foram enviados outros dois, como complementos e com alterações de cronograma: Ofício 0629/2007/AUD/PR-ANATEL, de 19/06/2007 (fls. 537 a 540 do TC 019.009/2005-1) e o Ofício 0657/2007/AUD/PR-ANATEL, de 26/06/2007 (fls. 541a 543 do TC 019.009/2005-1).

372. Dessa forma, considera-se que o item seja dado como cumprido.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

373. Por meio do Ofício 563/2010-TCU/SEFID, de 24/11/2010, juntado aos autos à fl. 219, a Sefid expediu diligência à Anatel para colher manifestação da Agência, caso julgasse conveniente, sobre a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, encaminhado em anexo.

374. A Anatel, por meio do ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 233), de 14/12/2010, se manifestou sobre alguns itens do relatório preliminar de monitoramento do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário. Em sua resposta, a Anatel encaminhou informações complementares ao teor do Relatório Preliminar, trazendo novos elementos a alguns itens dos Acórdãos e atualização de outros.

375. Em análise do ofício encaminhado pela Agência, a equipe de auditoria entende que parte dos elementos apresentados pela Agência corroboraram o entendimento desta Secretaria sobre os aspectos tratados no relatório, e, sobre esses, não serão feitas maiores considerações nesta seção.

376. Em algumas questões pontuais, a equipe julgou oportunas e esclarecedoras as manifestações trazidas pela Anatel e procurou fazer as devidas alterações no relatório de auditoria na forma descrita. Em outros tópicos, procurou-se refutar os argumentos trazidos na medida em que não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

377. Destaca-se que grande parte dos comentários realizados nesse ofício se referem aos Serviços de TV por Assinatura, supervisionados pela SCM (Superintendência de Comunicação de Massa).

378. A seguir, são apresentados argumentos aos itens do ofício que não foram considerados no texto principal do relatório.

3. Relativamente ao item 9.2.7 do Acórdão n.º 1.458/2005-TCU-Plenário, no âmbito da Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa - SCM, a qualidade dos Serviços de Televisão por Assinatura é monitorada pela Anatel por meio dos indicadores de qualidade estabelecidos pelo Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura (PGMQ — Televisão por Assinatura), aprovado pela Resolução n.º 411, de 14 de julho de 2005. O Plano estabelece as metas de qualidade às quais o desempenho das prestadoras deve corresponder.

4. Todos os meses, cerca de 350 prestadoras de Serviços de Televisão por Assinatura registram perante a área de controle de qualidade da Anatel, juntas, mais de sete mil indicadores de qualidade. Tais indicadores caracterizam 20 aspectos da prestação do serviço relacionados com a interação dos assinantes com as empresas. De fato, tratam-se de indicadores de *front office*, ou seja, de

indicadores que medem o desempenho de processos que envolvem o contato entre consumidores e representantes da prestadora.

5. Exemplos de processos realizados em âmbito de *front office* são os de atendimento telefônico ou presencial para registro de solicitações e reclamações, o envio de documentos de cobrança, e os serviços de instalação e reparo providenciados pelas prestadoras nos domicílios dos assinantes. Destarte, os indicadores de qualidade estabelecidos pelo PGMQ — Televisão por Assinatura permitem à Anatel aferir a qualidade e a eficiência dos serviços de atendimento ao usuário oferecidos pelas prestadoras.

6. A não-conformidade de um dos indicadores de *front office* configura evidência de desrespeito da prestadora com os consumidores. Nessa esteira, a conduta faltosa, no que tange ao estabelecido pelo PGMQ — Televisão por Assinatura sujeita a empresa às sanções de advertência, multa, suspensão temporária, caducidade ou cassação da autorização de prestação de serviços, nos termos do art. 22 do Plano.

7. Para aplicação dessas sanções, são instaurados Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados), pois à prestadora é assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório. Nesse contexto, é considerável o tempo decorrido entre a constatação e a resolução de uma não-conformidade, lapso em que os assinantes não podem ficar a mercê de uma prestação indevida.

8. Com efeito, medidas para a melhoria da qualidade são tomadas em paralelo à conclusão dos referidos Pados, com o fito de eliminar os problemas existentes e potenciais, prevenindo sua recorrência e ocorrência, respectivamente. Consoante informações obtidas por meio do sistema FOCUS, as prestadoras que tiverem registradas, perante a Anatel, volume de reclamações acima de determinados níveis, são notificadas a apresentar um plano de ação com o intuito de mitigar, no curto prazo, as falhas de qualidade detectadas. As prestadoras com os maiores números de assinantes são notificadas, ainda, a comparecer à sede da Anatel e descrever a evolução das medidas saneadoras em curso.

379. O item 9.2.7 do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário recomenda a criação de mecanismos sistemáticos de aferição da qualidade e da eficiência dos serviços de atendimento oferecidos pelas prestadoras. Além da análise realizada nos itens 72 a 76, esse aspecto também foi monitorado em outros itens do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, que trata de aspectos relacionados ao atendimento das operadoras.

380. Os itens 3 a 8 do ofício encaminhado pela Anatel se referem ao Plano Geral de Metas de Qualidade dos Serviços de TV por Assinatura. Algumas dessas metas de qualidade estão relacionadas a número de reclamações, tempo de atendimento e prazo para respostas das empresas, sendo requisitos semelhantes aos previstos no PGMQ do STFC e do SMP, que foram observadas na execução da Inspeção na ARU e na Auditoria Operacional, e relatados nos relatórios dessas duas fiscalizações.

381. O processo de instauração de PADOs por descumprimento a itens do PGMQ também foi observado nas fiscalizações realizadas. Destaca-se como boa prática a notificação das empresas prestadoras de que o volume de reclamações se encontra acima de determinados níveis, e que devem comparecer a Agência e descrever as ações saneadoras que estão tomando a melhorar a qualidade dos serviços.

12. Quanto ao item 9.2.3.1 do Acórdão 2.109/2006, a Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa informa que vem adotando medidas preventivas que visam cessar os efeitos de ações de prestadoras de Serviços de TV por Assinatura que possam causar prejuízo aos seus assinantes. Dentre as medidas adotadas, destacam-se o aperfeiçoamento dos regulamentos e da sistemática de aplicação de sanções administrativas com vistas a garantir o exercício eficiente e

eficaz do poder coercitivo da Anatel. Adicionalmente, foram promovidas reuniões com as principais prestadoras do Serviço de TV por Assinatura com o objetivo de acompanhar a qualidade na prestação do serviço, traçar planos de ação para reduzir o quantitativo de reclamações dos usuários e promover ações preventivas visando a satisfação.

13. Outra iniciativa adotada pela Superintendência vem sendo o tratamento célere de denúncias e reclamações formuladas por consumidores, Ministério Público e Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, versando, em especial, sobre infrações ao direito do consumidor e descumprimentos ao Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura (PGMQ — Televisão por Assinatura), aprovado pela Resolução n.º 411, de 14 de julho de 2005.

382. O item 9.2.3.1 é uma recomendação que teve por objetivo reforçar a utilização de medidas alternativas ao PADO, como forma de obter maior efetividade no processo sancionatório da Anatel. Como listado nos parágrafos 308 a 317, a Anatel vem utilizando algumas alternativas ao PADO como ranking de qualidade, termos de ajuste de conduta, entre outros. Os argumentos apresentados nos itens 12 e 13 do Ofício 136/2010/AUD-Anatel reforçam a necessidade de ações alternativas aos PADOS e cita como exemplo a realização de reuniões de acompanhamento da qualidade do serviço junto às prestadoras de TV por Assinatura, que também ocorre em outras superintendências da Agência.

383. Destaca-se como boa prática da Superintendência de Comunicação de Massa a maior celeridade na análise de denúncias e reclamações relacionadas aos direitos do consumidor e ao Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura.

14. Em relação do item 9.2.4.2 do Acórdão 2.109/2006, conforme mencionado na resposta ao item 9.2.7, os indicadores de qualidade estabelecidos pelo PGMQ — Televisão por Assinatura permitem à Anatel aferir a qualidade e a eficiência dos serviços de atendimento aos usuários oferecidos pelas prestadoras. Adicionalmente, a Anatel conta com dados registrados no Sistema FOCUS, canal utilizado pelos usuários para registrar suas reclamações e pedidos de informações acerca dos serviços.

15. Com base nessas informações, está prevista a publicação, no início de 2011, do ranking de desempenho das prestadoras dos Serviços de TV por Assinatura. A exemplo do que já é publicado pela Anatel com relação aos serviços de telefonia, o referido ranking se constituirá em importante estratégia de estímulo da melhoria contínua da qualidade dos serviços e, por outro lado, de desestímulo de condutas de desrespeito aos padrões de qualidade exigidos pelos usuários.

384. O item 9.2.4.2 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário previa a adoção pela Agência de medidas no sentido de aperfeiçoar as formas de divulgação do desempenho das prestadoras relacionadas à qualidade de serviço. Na análise desse item realizada nos parágrafos 321 a 327 deste relatório foi considerada a divulgação pelo ranking de qualidade para os serviços de telefonia fixa e móvel. O acréscimo dos dados referentes aos serviços de TV por Assinatura vem melhorar a abrangência desse ranking da qualidade, corroborando o já identificado neste relatório. Em acesso ao sítio da Anatel realizado em 21/3/2011, observou-se que os dados de TV por Assinatura ainda não foram incorporados às informações disponíveis no ranking de qualidade. A inserção das empresas de TV por assinatura dá mais efetividade ao ranking de reclamações e ao índice de desempenho de atendimento (IDA).

16. Sobre o item 9.2.5 do Acórdão 2.109/2006, no âmbito da SCM, as reclamações dirigidas ao Suporte de Atendimento aos Usuários (Focus) são tratadas pela área competente, restando os consumidores atendidos em suas demandas. No entanto, caso a prestadora do Serviço de TV por Assinatura não atenda adequadamente a reclamação do usuário, é instaurado um Procedimento para Averiguação em Razão de Denúncia (PAVD) para o tratamento da demanda. Verificando-se a existência de indício de infração à regulamentação durante a instrução do PAVD, será instaurado o

Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado), onde será apurada a conduta da empresa e aplicada eventual sanção.

17. Cabe esclarecer que antes da abertura de Procedimento Administrativo, as reclamações são tratadas no âmbito da SCM com vistas à plena solução da demanda. Somente após superada a possibilidade de resolução amigável da situação problemática é que, se for o caso, há a instauração de Procedimento Administrativo.

385. A recomendação exarada no item 9.2.5 do Acórdão 2109/2006-TCU-Plenário se refere a sancionar com maior rigor as operadoras de telefonia, quando as reclamações dos usuários dirigidas à Anatel não tenham sido, sem motivo justificado, adequadamente atendidas pelas operadoras. Os procedimentos descritos nos itens 16 e 17 do Ofício 136/2010/AUD-Anatel (fls. 220 a 233) foram observados também em outras Superintendências. Entendemos que esses procedimentos propiciam uma melhoria na efetividade do atendimento às demandas dos usuários, mas não ataca o foco dessa recomendação que é o maior rigor na sanção e está relacionado ao regulamento de sanções e metodologia de cálculo de multas, em análise no Conselho Diretor da Anatel.

18. Sobre os itens 9.2.6.1 e 9.2.6.2 Acórdão 2.109/2006, conforme informação da SCM, sempre que se faz necessário, são fixados prazos às prestadoras dos Serviços de TV por Assinatura para que promova o saneamento das irregularidades constatadas, bem como determinada a realização de diligências junto à empresa, a fim de acompanhar o efetivo cumprimento da determinação exarada.

386. Esses dois itens do Acórdão 2109/2006-TCU-Plenário se referem especificamente à fixação de prazo no PADO para correção dos problemas verificados nas fiscalizações e o acompanhamento da correção dos mesmos. Não foi observado o procedimento alegado junto às demais superintendências da Agência, nem uma previsão normativa dessa conduta por parte das superintendências da Anatel. Assim, entende-se que esse acompanhamento feito pela SCM é uma boa prática que deve ser estendida às demais superintendências, no teor da recomendação exarada.

21. Com relação à recomendação constante do item 9.2.9 do Acórdão 2.109/2006, especificamente o contido no parágrafo 346 do Relatório Preliminar, onde a Corte de Contas manifestou-se no sentido de que "entende-se que o Decreto nº 6.523 veio preencher a lacuna apontada nessa regulamentação, cabendo à Anatel promover as adaptações, caso necessário, de seus regulamentos e outros instrumentos normativos para atender aos dispositivos do decreto, bem como incluir no seu plano anual de fiscalização ações com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos de atendimento por parte das prestadoras. Por essa razão, esta recomendação é considerada parcialmente implementada".

22. Quanto à fiscalização do cumprimento do Decreto nº 6.523, que fixa as normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), informamos que já existem Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações - PADOs em face de empresas autorizadas do Serviço Móvel Pessoal - SMP e do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM em andamento na Superintendência de Serviços Privados - SPV. Essas propostas de sanções são decorrências de ações de fiscalização, assim como a Anatel tem envidado esforços no sentido de verificar o cumprimento dos requisitos de atendimento constantes do Decreto do SAC por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações, no exemplo acima, administrados pela Superintendência de Serviços Privados - SPV.

387. A realização de fiscalizações pontuais e a abertura de PADOS relacionados aos requisitos do Decreto 6523/2008 corrobora o entendimento do TCU de incluir no Plano Anual de Fiscalização fiscalizações sistemáticas programadas relacionadas ao atendimento a esses requisitos pelos centros de atendimento das prestadoras, bem como enfatiza a necessidade de a Anatel analisar a necessidade de adaptação de seus normativos aos requisitos impostos por esse Decreto.

388. Em resposta ao Ofício 100/2012-TCU/Sefid-2, de 23/4/2012, no qual foi solicitado à Agência que apresentasse comentários adicionais ao relatório preliminar de monitoramento, além daqueles já enviados pelo Ofício 136/2010/AUD-Anatel, de 14/12/2010, a Anatel encaminhou os Ofícios 50/2012/AUD-Anatel (fls. 316 a 323), de 4/5/2012 e 51/2012/AUD-Anatel (fls 324 a 325), de 8/5/2012.

389. No Ofício 50/2012/AUD-Anatel, foram encaminhados os comentários individualizados das Superintendências de Fiscalização, de Comunicação de Massa, de Serviços Públicos e de Serviços Privados.

390. A SRF destacou somente a questão da contratação da empresa de consultoria para elaboração do novo método de amostragem, o que foi considerado nos parágrafos 175 a 180 do relatório.

391. A SCM trouxe uma correção de texto relativo ao Ofício 136/2010/AUD-Anatel e destacou que o *ranking* de desempenho das prestadoras de TV por assinatura foi implementado em setembro de 2011. No entanto, não se observou no sítio da Anatel a disponibilização dos dados dos indicadores de qualidade das prestadoras de TV por Assinatura, mas somente a divulgação do Indicador de Desempenho de Atendimento (IDA), que se refere às reclamações junto à central de atendimento da Anatel.

392. A SPV comentou apenas sobre os PADOs relativos a fiscalizações realizadas sobre o Decreto do SAC, o que foi incorporado no texto do relatório.

393. A SPB apresentou o Informe 232/2012-PBQID/PBQI, de 2/5/2012, no qual foram abordados diversos aspectos do relatório preliminar, como o processo de acompanhamento de fiscalização, adoção de critérios uniformes para estabelecimento de multas, prazos de instauração e análise de PADOS, adoção de medidas cautelares, e acompanhamento da resolução de problemas apontados na fiscalização. Esses comentários e dados adicionais foram analisados pela equipe de fiscalização e considerados ao longo do texto deste relatório.

394. O Ofício 51/2012/AUD-Anatel se refere somente aos comentários trazidos pela Assessoria de Relações com os Usuários, e se refere basicamente à atualização das ações do Plano de Ação Pró-Usuários, que havia sido informado no Ofício 136/2010, a revisão das metas do IDA e as ações do Comitê de Defesa dos Usuários. Tais informações foram consideradas quando da análise do cumprimento das deliberações ao longo do relatório.

CONCLUSÃO

395. O presente monitoramento teve por objetivo verificar o atendimento por parte da Anatel das determinações e das recomendações exaradas nos Acórdãos 1.458/2005-TCU-Plenário e 2.109/2006-TCU-Plenário, que resultaram de trabalhos de fiscalização desta Unidade Técnica junto à Agência.

396. O Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário foi fruto de inspeção na Anatel para verificação do atendimento aos usuários de telecomunicações e ao encaminhamento de suas reclamações/solicitações pela Agência, em face de suas competências de órgão regulador e das obrigações previstas em lei quanto à defesa dos direitos dos usuários.

397. Por meio da inspeção realizada, a equipe verificou o funcionamento do sistema de atendimento da Anatel, identificando que este é realizado por várias áreas da Agência, sendo a Assessoria de Relações com o Usuário (ARU) a principal interface com o cidadão.

398. Observou-se nessa fiscalização que o mecanismo de atendimento ao usuário de serviços de telecomunicações, por intermédio de central de atendimento do próprio órgão regulador, era adequado, pois permitia à Agência atuar como segunda instância para solicitações dos usuários que não tivessem sido atendidos pelas prestadoras de forma satisfatória. No entanto, constatou-se a existência de deficiências na implementação de políticas e mecanismos de relacionamento com o usuário, objeto de recomendações constantes no Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, que teve o objetivo de saná-las.

399. A Tabela 3 retrata o grau de atendimento pela Agência das recomendações do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

Tabela 3 – Grau de Atendimento das Deliberações do Acórdão 1458/2005-TCU-Plenário

Situação	Itens	%
Implementada	9.2.1, 9.2.3, 9.2.5, 9.2.6, 9.3, 9.4.1, 9.5.1	47%
Parcialmente Implementada	9.2.8, 9.4.2, 9.5.2	20,0%
Em implementação	9.2.2, 9.2.4, 9.2.9	20,0%
Não Implementada	9.2.7, 9.2.10	13,3%
Não aplicável		0,0%

Fonte: Sefid

400. Das recomendações analisadas, observou-se que a Anatel implementou grande parte daquelas relacionadas diretamente à Assessoria de Relações com o Usuário (ARU), como a delimitação dos papéis da Ouvidoria e da ARU, a participação da área de fiscalização na reunião com as prestadoras e a adaptação dos relatórios da ARU às necessidades das diversas áreas da Anatel.

401. Observou-se que as recomendações que tratavam de assuntos que envolviam diversas superintendências da Agência, como, por exemplo, a coordenação e a padronização do relacionamento da Anatel com demandantes institucionais e os aspectos relacionados com a educação do usuário, não foram implementadas pela Agência, ou ainda estavam em fase de implementação, mesmo decorridos mais de seis anos do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

402. Destaca-se também que a Anatel implementou parcialmente as recomendações relativas a questões relacionadas mais diretamente ao usuário de telecomunicações, como a criação de conselho de usuários e a disseminação dos direitos dos usuários.

403. O Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, por sua vez, foi resultado de Auditoria Operacional, requerida pelo Congresso Nacional, por meio da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, sobre a atuação da Anatel em seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade da prestação dos serviços de telefonia.

404. Na realização da auditoria, o TCU constatou que aspectos relevantes para os usuários dos serviços de telefonia relativos à qualidade ainda não eram devidamente tratados pela Agência, pois persistiam falhas em três aspectos do controle da qualidade: regulamentação, fiscalização e sanção. Percebeu-se, também, que o órgão regulador não tem como foco central a qualidade na prestação do serviço sob a perspectiva do usuário, e que não prioriza uma política de educação dos usuários.

405. O TCU proferiu uma série de determinações e recomendações à Anatel como forma de aprimorar o processo de controle e acompanhamento das questões relativas à qualidade. Cabe ressaltar que, conforme observado na execução da Auditoria Operacional, a Anatel não tinha atendido a algumas das recomendações do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário. Por conta disso, foram reiteradas no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário quatro recomendações do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

406. A Anatel, conforme determinação 9.7 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, encaminhou o Plano de Ação para atender as deliberações proferidas pelo TCU. Este plano elencou uma lista de ações com os respectivos prazos e responsáveis associados por cada uma delas. Os prazos propostos em sua grande maioria terminavam em 2008, com exceção de poucos itens com prazo final em 2010, os quais dependiam de outras ações com prazo anterior para conclusão.

407. Assim, a execução do monitoramento do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário ocorreu em setembro de 2008, período em que grande parte das ações deveria estar concluída, e aquelas com prazos superiores já deveriam ter sido iniciadas ou próximas de sua conclusão.

408. Verificou-se, no entanto, como relatado ao longo do relatório, que os prazos, definidos pela própria Agência em seu plano de ação, não foram atendidos e algumas ações sequer foram iniciadas. As Tabelas 4 e 5 retratam o grau de atendimento da Agência às deliberações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

Tabela 4 – Grau de Atendimento das Determinações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário

Situação	Itens	%
Cumprida	9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.6.2, 9.7	26,7%
Parcialmente Cumprida	9.1.6.1, 9.1.6.3, 9.1.6.4	20,0%
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	53,3%
Não cumprida		0,0%
Não Aplicável		0,0%

Fonte: Sefid

Tabela 5 – Grau de Atendimento das Recomendações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário

Situação	Itens	%
Implementada	9.2.2.3, 9.2.2.4, 9.2.3.2, 9.2.6.3	14,8%
Parcialmente Implementada	9.2.1.2, 9.2.3.1, 9.2.4.2, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.3	29,6%
Em implementação	9.2.1.3, 9.2.2.2, 9.2.4.1,	11,1%
Não Implementada	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, 9.2.6.2	33,3%
Não Aplicável	9.4, 9.5, 9.6	11,1%

Fonte: Sefid

409. Em relação à regulamentação por parte da Agência sobre o controle da qualidade, a auditoria identificou diversas falhas, tais como: falta de tempestividade, não adequação dos indicadores à qualidade percebida pelo usuário, baixa participação do usuário nas decisões regulatórias, não consideração adequada das demandas dos usuários, ausência de planejamento integrado das ações de regulamentação e não sistematização de demandas para revisão da regulamentação.

410. Assim, o TCU proferiu determinações e recomendações no sentido de que a Anatel aprimorasse a regulamentação da qualidade dos serviços de telecomunicações.

411. Conforme verificado no monitoramento, nem as determinações, nem as recomendações relacionadas à regulamentação foram implementadas integralmente pela Anatel. Ressalta-se que houve avanços pontuais em relação à regulamentação, como a inclusão de itens de defesa dos consumidores e de atendimento no Regulamento do SMP e a elaboração de uma portaria definindo o processo de audiência pública. Enfatiza-se, então, que, passados mais de cinco anos do Acórdão 2.109/2006-TCU-

Plenário, não houve avanços significativos em relação ao processo de regulamentação da Anatel, com o descumprimento dos prazos estabelecidos no seu próprio Plano de Ação apresentado ao TCU.

412. É importante observar que o Plano Geral de Regulamentação (PGR), aprovado em outubro de 2008, que visa nortear as ações da Anatel para os próximos anos, traz várias ações de regulamentação a serem realizadas em um prazo inferior a dois anos, que dependem de ações que ainda não foram realizadas. Esse fato pode prejudicar o cumprimento por parte da Agência das ações do PGR no prazo estabelecido pelo Conselho Diretor e, conseqüentemente, o seu compromisso com a sociedade. O PGR estabelece a direção estratégica da atuação da Anatel e serve de base para outros atores no processo de regulação, como o governo, as prestadoras de serviço e os cidadãos.

413. Outro ponto ainda não atendido é a realização de estudos para analisar o aspecto da qualidade percebida pelo usuário e a necessidade de adaptação da regulamentação, que foi submetida à consulta pública para os serviços de telefonia fixa e telefonia móvel, mas somente foi concluído em 2011 o novo regulamento de gestão da qualidade da telefonia móvel. Destaca-se também que somente em junho de 2011 foi iniciada a realização de uma nova pesquisa de satisfação do usuário, mas ainda não foi finalizada. Decorridos mais de 11 anos da implantação da Agência, somente uma pesquisa de satisfação foi realizada, em 2002, apesar de ser considerada, pela própria Anatel em seus normativos, uma ferramenta essencial para identificar as reais necessidades dos usuários de serviços de telecomunicações e assim subsidiar as alterações necessárias na regulamentação vigente.

414. Também foi verificado que não foram tomadas as medidas necessárias para melhorar a tempestividade do processo de regulamentação sobre a qualidade. Conseqüentemente, a regulamentação existente não incorpora demandas da sociedade para balizar aspectos importantes e inadiáveis que possam assegurar a qualidade da telefonia.

415. De maneira semelhante ao que ocorreu com as deliberações referentes à regulamentação, a Anatel atendeu somente parcela das recomendações e das determinações proferidas pelo TCU relacionadas ao processo de fiscalização, como a elaboração de procedimentos para fiscalização da telefonia móvel e a utilização de dados de reclamações dos usuários para nortear as ações de fiscalização em 2009, restando ainda importantes questões a serem resolvidas.

416. Destaca-se das determinações ainda não atendidas os inadequados procedimentos de amostragem, já notados na Auditoria de Universalização dos Serviços de Telefonia (Acórdão 1.778/2004-TCU-Plenário). Tal fato pode levar à não detecção de eventuais descumprimentos das metas de qualidade no processo de fiscalização, e conseqüente à falsa conclusão do cumprimento das metas de qualidade por parte da prestadora fiscalizada. Não obstante essa inadequação, as desconformidades encontradas nos processos de fiscalização realizados pela Anatel são válidas, pois independente do critério estatístico utilizado, foram detectados descumprimentos a regulamentação ou a obrigações contratuais.

417. Assim, por meio do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário foi determinado à Anatel que apresentasse plano de ação para corrigir os erros existentes no processo de amostragem, verificados nas metodologias para acompanhamento e controle das obrigações das prestadoras dos serviços de telefonia. No entanto, durante o monitoramento, a Anatel informou que ainda estava em fase de contratação de consultoria para elaborar novos critérios de amostragem, e, dessa forma, os critérios criticados continuam vigentes, apresentando os mesmos problemas encontrados nas auditorias anteriores. Somente em 2010 foi contratada empresa que proporá alterações no critério de amostragem, sendo que permanece inconcluso o trabalho.

418. Outro aspecto observado foi a limitada estratégia de acompanhamento da qualidade dos serviços de telecomunicações adotada pela Agência. Esta se mostra dependente da veracidade dos dados informados pelas prestadoras de serviço de telefonia. Ademais, o suporte fiscalizatório é insuficiente para garantir a correção das metodologias de coleta e consolidação dos dados, comprometendo a fidedignidade dos dados.

419. Cabe ressaltar que conforme recomendação do TCU, a Anatel desenvolveu o Sistema de Fiscalização Remota de Serviços (SFRS), com o objetivo de acessar as informações dos centros de gerenciamento de rede e dos centros de atendimento das prestadoras, possibilitando o monitoramento das informações prestadas à Anatel em tempo real, se necessário. Embora a disponibilização do acesso às redes e aos centros de atendimento à Anatel estivesse prevista nos regulamentos do SMP e STFC, alguma prestadoras se recusaram a fazê-lo.

420. O Conselho Diretor concedeu efeito suspensivo à aplicação dos itens dos regulamentos que preconizam a disponibilização do acesso à rede pela Anatel, até que fosse julgado o mérito das questões suscitadas pelas operadoras, que afirmam que tal ação configuraria quebra de sigilo telefônico.

421. Desta forma, o SFRS não foi implementado operacionalmente e todas as ações decorrentes da implantação do mesmo estão suspensas. Conseqüentemente, a Anatel não atendeu às recomendações e determinações que dependiam do SFRS para serem implementadas. A proposta de regulamento de fiscalização, que foi colocada em consulta pública em 2010, continha a previsão de fiscalização por acesso *on-line* e acesso em tempo real, mas ainda não foi deliberada pelo Conselho Diretor.

422. Outro ponto não atendido e muito demandado pela sociedade diz respeito aos problemas relacionados às cobranças. Observou-se que a Anatel não realizou auditorias sistêmicas nos sistemas de faturamento das prestadoras de serviços, restringindo-se à fiscalização indireta dos resultados dos processos de cobrança. Contudo, cabe ressaltar que técnicos da Agência informaram que estava previsto o início dessas fiscalizações para 2009, no entanto, nenhum relatório de fiscalização sobre esse tema foi encaminhado a este Tribunal.

423. No tocante ao processo sancionatório, a Anatel também não apresentou satisfatória evolução desde a publicação do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário.

424. Durante a execução do monitoramento, foi observado que a Anatel integrou todos os processos no sistema S-PADO, conforme recomendação do TCU. No entanto, em relação às determinações proferidas, a Anatel não atendeu tempestivamente as ações por ela mesma propostas, quais sejam: a elaboração do novo regulamento de sanções e a definição de metodologia para fixação do valor das multas na Agência. O Regulamento de Sanções somente foi aprovado em maio de 2012, o que caracterizou excessiva morosidade da Agência no tratamento dessa questão, pois a revisão desse regulamento vinha sendo discutida desde 2003. Ademais, ainda não foi definido critério de fixação do valor das multas, que, conforme estabelecido na Resolução-Anatel 589, a área técnica da Agência terá um prazo de 120 dias para finalizar a metodologia de cálculo de multas e depois submetê-la à aprovação do Conselho Diretor.

425. Outros problemas observados na auditoria foram a falta de tempestividade dos procedimentos de apuração de descumprimento de obrigações e a materialidade das sanções aplicadas para assegurar a prevenção e correção de irregularidades. O principal instrumento utilizado pela Agência, o PADO, tem se demonstrado pouco efetivo no controle da qualidade.

426. Verifica-se que os sistemas sancionatórios da Anatel não apresentaram evolução esperada no período em relação aos pontos que foram objeto de recomendação e determinação pelo Tribunal, e assim o processo não apresenta a efetividade necessária para garantir o cumprimento – por parte das prestadoras – dos requisitos de qualidade estabelecidos na regulamentação.

427. No que tange à observância dos direitos e interesses dos usuários na atuação da Anatel quanto ao acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços, o TCU verificou na execução da Auditoria que algumas questões já identificadas na Inspeção ainda não tinham sido implementadas, bem como outros aspectos foram identificados, podendo-se destacar: a baixa participação da sociedade no processo de consulta pública, a falta de uma política de educação dos usuários em relação à qualidade e a baixa participação dos usuários nas decisões regulatórias. Assim, foram feitas recomendações e determinações em relação a esses aspectos, bem como reiteradas algumas recomendações proferidas pelo Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

428. Durante a execução do monitoramento, foi observado que embora a Anatel tivesse reinstalado o Comitê de Defesa dos Usuários por meio de resolução, com a participação dos representantes da sociedade, não evoluiu no sentido de instituir uma estratégia de divulgação dos direitos dos usuários, nem em aumentar a participação da sociedade nas decisões regulatórias, seja pelo aumento da transparência de seus atos, seja pela possibilidade de formas efetivas de contribuições da sociedade.

429. Em relação à disseminação dos direitos dos usuários, que já foi tratada em outras fiscalizações deste Tribunal junto à Anatel, percebe-se a falta de proatividade na disseminação dos direitos e dos deveres dos usuários e na divulgação junto aos mesmos das informações necessárias.

430. A participação do cidadão tem papel importante no aprimoramento da prestação dos serviços de telecomunicações, bem como estimula o controle social da prestação de serviços públicos, o que tende a provocar aumento da eficiência do serviço prestado e maior nível de satisfação do usuário.

431. A Anatel tem o papel de zelar pela qualidade dos serviços de telecomunicações e de ser um ponto de apoio ao usuário no seu direito de peticionar contra as prestadoras. Cabe à Anatel, no seu papel de órgão regulador, elaborar uma política de educação ao usuário por meio de maior divulgação de suas competências e prerrogativas e da conscientização dos direitos e deveres dos usuários. O que se verifica, no entanto é a falta de priorização pela Anatel em relação à formulação de política de relacionamento ou de participação mais efetiva de representantes de usuários nas suas decisões.

432. Adicionalmente, em face das constatações da auditoria operacional e de outros trabalhos realizados junto ao órgão, o TCU recomendou à Anatel que fizesse um estudo em conjunto com o Ministério das Comunicações sobre os cortes orçamentários e os impactos desses cortes no orçamento relativo às ações de qualidade.

433. Em reuniões realizadas durante o monitoramento com a área responsável pelos aspectos orçamentários da Anatel, foi informado que não foi realizado esse estudo e que nos anos de 2007 e 2008 os problemas de contingenciamento foram bem menores que nos anos anteriores, de forma que não houve cortes significativos que impedissem a realização de atividades prioritárias da Anatel.

434. Assim, entende-se que a Anatel, ao optar pela não realização desse estudo, objeto de recomendação pelo TCU, considerou que essa não era mais uma questão determinante nas execuções das atividades prioritárias da Agência. Portanto, não foi esse o motivo preponderante para a não

realização das ações necessárias, elencadas no plano de ação, para que as recomendações e determinações fossem implementadas.

435. Conclui-se, do apresentado neste relatório, conforme observado nas Tabelas 3 a 5, que, de forma geral, a Anatel, apesar de haver transcorrido período superior a cinco anos da prolatação do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, não atendeu a todas as determinações e recomendações proferidas nos Acórdãos 2.109/2006-TCU-Plenário e 1.458/2005-TCU-Plenário. De fato, houve cumprimento integral de somente 26,7% das determinações e 14,8% das recomendações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e 47% das recomendações do Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário.

436. Enfatize-se que a Anatel não cumpriu a maior parte do seu próprio Plano de Ações elaborado para dar cumprimento às deliberações do TCU.

437. Repare-se ainda que as ações que envolviam somente uma área (superintendência) tiveram maior grau de atendimento do que aquelas que alcançavam diversas superintendências. Esse fato corrobora o achado da auditoria operacional, de que falta sistematização dos procedimentos da Anatel e de que há necessidade de maior integração entre as áreas.

438. Por fim, entende-se que a Anatel atendeu parcialmente aos Acórdãos 2.109/2006-TCU-Plenário e 1.458/2005-TCU-Plenário, devendo aprimorar sua atividade de regulação na busca de um melhor controle de qualidade nos aspectos evidenciados pelo presente relatório, para que a mesma atenda às demandas da sociedade.

439. Portanto, como relatado neste relatório, ainda há uma série de ações pendentes de implementação por parte da Agência, que devem ser executadas no menor tempo possível para o atendimento das deliberações do TCU nos Acórdãos 2.109/2006-TCU-Plenário e 1.458/2005-TCU-Plenário, com o objetivo de sanar os problemas encontrados nos trabalhos de fiscalização realizados junto à Anatel e melhorar sua atuação no acompanhamento e no controle da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações.

VRF E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

440. De acordo com o item 3.5 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, que estabeleceu os critérios para cálculo e registro do Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), “nos monitoramentos mencionados no art. 243 do Regimento Interno, por sua vez, também não há quantificação do VRF, uma vez que buscam apenas verificar se o órgão ou entidade vem adotando as determinações e recomendações propostas pelo Tribunal”.

441. O presente processo enquadra-se na situação acima referida, portanto, não é cabível a mensuração do VRF.

442. No que se refere à quantificação e ao registro dos benefícios das ações de controle externo, cuja sistemática foi instituída pela Portaria-TCU 82/2012, pode ser apontado como principal ganho a melhoria na atuação da Anatel nos processos de regulamentação, fiscalização e sanção relacionados ao controle da qualidade dos serviços prestados pelas empresas de telecomunicações, tendendo a propiciar uma maior satisfação dos usuários quanto à qualidade dos serviços de telecomunicações.

443. Nesse sentido, os benefícios do controle decorrentes da fiscalização ora apresentada classificam-se como melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados, aumento da eficiência em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições e melhoria na gestão administrativa,

conforme itens 56.4, 56.8, 56.9 o documento Orientações para Benefícios do Controle – SEGECEX, de março de 2102.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

444. Em razão do exposto, propõe-se:

a) em relação ao Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário:

a.1) considerar que foram implementadas as recomendações referentes aos itens 9.2.1, 9.2.3, 9.2.5, 9.2.6, 9.3, 9.4.1 e 9.5.1 (parágrafos 29-42, 48-52, 64-71, 100-111, 112-113 e 114-117);

a.2) considerar que estão em implementação as recomendações referentes aos itens 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.9 (parágrafos 43-47, 53-63 e 88-94);

a.3) considerar que foram parcialmente implementadas as recomendações referentes aos itens 9.2.8, 9.4.2 e 9.5.2 (parágrafos 77-87, 112-113 e 118-123);

a.4) considerar que não foram implementadas as recomendações referentes aos itens 9.2.7 e 9.2.10 (parágrafos 72-76 e 95-99);

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

b.1) considerar que foram cumpridas as determinações referentes aos itens 9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.6.2 e 9.7 (parágrafos 181-184, 219-220 e 369-372);

b.2) considerar que estão em cumprimento as determinações referentes aos itens 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 e 9.1.5 (parágrafos 124-166, 175-180, 185-207 e 208-210);

b.3) considerar que foram parcialmente cumpridas as determinações referentes aos itens 9.1.6.1, 9.1.6.3 e 9.1.6.4 (parágrafos 211 a 225);

b.4) considerar que foram implementadas as recomendações referentes aos itens 9.2.2.3, 9.2.2.4, 9.2.3.2, e 9.2.6.3 (parágrafos 271-285, 318-320 e 336-340);

b.5) considerar que estão em implementação as recomendações referentes aos itens 9.2.1.3, 9.2.2.2 e 9.2.4.1 (parágrafos 240-246, 263-270 e 321-327);

b.6) considerar que foram parcialmente implementadas as recomendações referentes aos itens 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 (parágrafos 233-239, 308-317, 321-327, 341-362 e 363);

b.7) considerar que não foram implementadas as recomendações referentes aos itens 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 (parágrafos 228-232, 247-251, 254-262, 286-306, 328-331 e 332-335);

b.8) tornar insubsistente as recomendações referentes aos itens 9.4, 9.5 e 9.6 (parágrafos 364-368);

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

- c.1) conclua, no prazo de 120 dias, as ações propostas no Plano de Trabalho encaminhado ao TCU em atendimento à determinação 9.1.1 do Acórdão 2.109/2006- TCU-Plenário, com base nos arts. 2º e 3º da Lei 9.472/1997 e nos arts. 16 e 17 do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.338/1997 (parágrafos 124-155);
- c.2) apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias contados da ciência do Acórdão a ser exarado pelo TCU, documentos que comprovem a conclusão dos trabalhos propostos pela Anatel em seu Plano de Trabalho para atendimento aos itens 9.1.2 e 9.1.5 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário fundamento nos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.472/1997 e nos arts. 16, 17 e 19, caput, do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.338/1997; (Parágrafos 156 a 166 e 208 a 210);
- c.3) encaminhe, no prazo de 30 dias, plano de trabalho, incluindo-se áreas responsáveis, metas e ações, para atendimento das determinações 9.1.6.1, 9.1.6.3 e 9.1.6.4 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário , com prazo limite de 180 dias, contados da ciência do acórdão, para cumprimento dessas determinações (parágrafos 211 a 225);
- c.4) encaminhe o método estatístico de amostragem aprovado e os procedimentos de fiscalização atualizados com a incorporação do método estatístico, no prazo de 120 dias, em atendimento ao item 9.1.3.1 do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário (parágrafos 173 a 180);
- c.5) com fulcro no artigo 3º da Lei nº 9.472/1997, faça, no prazo de 180 dias contados da ciência do Acórdão a ser exarado pelo TCU, 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 (Parágrafos 185 a 207).
- d) recomendar à Anatel que:
- d.1) estabeleça as ações necessárias para que o seu processo de relacionamento com demandantes institucionais ocorra de forma sistematizada e coordenada entre as diversas áreas da agência (parágrafos 43 a 47);
- d.2) aprimore os procedimentos de regulamentação considerando as recomendações dos itens 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 (parágrafos 228 a 252);
- d.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 (parágrafos 308 a 317);
- d.5) no processo de elaboração do procedimento para o cálculo de multas, considere a possibilidade de sancionar com maior rigor as prestadoras que não tratarem adequadamente as reclamações encaminhadas ao *Call Center* da Anatel (parágrafos 328 a 331);
- d.6) utilize procedimento de amostragem implementado para o Serviço Móvel Pessoal e o Serviço Telefônico Fixo Comutado para os demais serviços de telecomunicações, quando aplicável, com base em critérios estatísticos, com vistas a selecionar as respostas encaminhadas pelas prestadoras, de modo a refletir o universo de serviços de telecomunicações e das empresas prestadoras desses serviços, permitindo à Agência acompanhar, de forma mais precisa, a qualidade das comunicações das prestadoras aos usuários, decorrentes de reclamações efetuadas perante a Agência (parágrafos 29 a 42).

e) reiterar à Anatel as seguintes recomendações efetuadas por ocasião da prolação do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário:

“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;”

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

“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:

9.2.6.1. 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;

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;”

f). remeter cópia do acórdão que vier a ser proferido nos autos, bem como do relatório e voto que o fundamentarem:

f.1) às Comissões de Defesa do Consumidor, de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

f.2) à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

f.3) ao Ministério das Comunicações;

f.4) à Agência Nacional de Telecomunicações;

f.5) ao Ministério Público Federal;

f.6) e ao Juizado Especial da Comarca de Pedro Leopoldo do Estado de Minas Gerais.

g) determinar à Sefid-2 que continue a monitorar o cumprimento das deliberações do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário e Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário ainda não concluídas em processo especialmente constituído para esse fim;



h) arquivar os presentes autos.

À consideração superior.
Sefid-2, 3ª Diretoria, em 11/6/2012.

(assinado eletronicamente)
Paulo Sisnando Rodrigues de Araujo
Matr. 5694-4 (Coordenador)

(assinado eletronicamente)
Juci Melim Júnior
Matr. 7700-3