



**PARECER n. 00048/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.038174/2019-99**

**INTERESSADOS: TELEFÔNICA BRASIL S.A.**

**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Aprovação pelo Conselho Diretor.
2. Necessidade de autorização formal da Advocacia-Geral da União. Competência delegada pelo Advogado-Geral da União para o Procurador-Geral Federal e subdelegada por este ao Procurador-Geral da Anatel. Inteligência do Parecer nº 292/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Portaria AGU nº 12, de 16 de janeiro de 2020, e Portaria PGF nº 24, de 17 de janeiro de 2020.
3. Análise quanto à adequação jurídica das cláusulas do TAC às leis e normas aprovadas pela Anatel.
4. Sugestão de autorização formal, pelo Procurador-Geral da Anatel, do TAC a ser celebrado pela Anatel com a Telefônica Brasil S.A.

**1. RELATÓRIO**

1. Retornam os autos a esta Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel para autorização formal, pelo seu Procurador-Geral, do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) a ser celebrado com a Telefônica Brasil S.A., após ter sido aprovado pelo Conselho Diretor da Agência.

2. Este órgão jurídico já havia se manifestado previamente sobre a proposta de TAC mediante a prolação do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 6170284), em cumprimento ao disposto no art. 9º, § 2º, do Regulamento de TAC, aprovado pela Resolução nº 629, de 2013.

3. Após a manifestação desta Procuradoria, foram realizados diversos atos tanto pela Agência quanto pela prestadora interessada, cabendo destacar os seguintes:

- o Informe nº 555/2020/COGE/SCO (SEI nº 6170464), em que a Comissão de Negociação analisou as conclusões tecidas por esta Procuradoria em seu Parecer e propôs submeter a minuta do TAC ao Conselho Diretor para aprovação;
- o Análise nº 146/2021/EC (SEI nº 7688865), por meio da qual o Conselheiro Emmanoel Campelo, relator do processo, propôs ao Conselho Diretor a aprovação do TAC, nos termos das minutas de TAC (SEI nº 7813718) e de MAF (SEI nº 7819253) anexas à Análise;
- o Acórdão nº 415, de 17 de dezembro de 2021 (SEI nº 7826598), em que o órgão máximo da Agência aprovou a proposta de TAC, nos termos da Análise nº 146/2021/EC, e determinou outras providências.

4. Encaminhados os autos a esta Procuradoria para autorização formal quanto à viabilidade jurídica para a subscrição do TAC, este órgão jurídico verificou a necessidade de, antes de efetivamente autorizar a celebração do Termo, serem realizados alguns esclarecimentos e correções de erros materiais pela própria área técnica, nos termos da Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 7951064). Sucintamente, foram especificados os seguintes pontos a serem esclarecidos e/ou corrigidos pela área técnica:

a) Correção de erro material decorrente de falha no preenchimento da tabela de sancionamento (Anexo B da minuta do TAC - SEI nº 7719907), nas abas "Sancionamento" e "Sancion. por Municípios", em razão da ausência de especificação do valor da multa devido pelo descumprimento das metas relativas aos compromissos adicionais a serem atendidas ao fim do 4º ano de vigência do TAC;

b) Necessidade de que a área técnica, bem como a Telefônica, se manifestassem acerca do entendimento desta Procuradoria de que o disposto no § 2º da Cláusula 10.8 (atual Cláusula 10.6) do TAC também se aplica ao compromisso presente na Cláusula 10.9 (atual Cláusula 10.7), no sentido de que os valores a serem ressarcidos aos usuários, por meio de depósito no FDD, devem ser atualizados com o mesmo índice utilizado pela prestadora na hipótese de atraso no pagamento do consumidor pela prestação do serviço, bem como juros de mora de 1% (um por cento) ao mês *pro rata die*;

c) A indispensabilidade de que o corpo técnico demonstrasse a compatibilidade do compromisso relativo a municípios críticos com as infrações de qualidade apuradas nos PADOs objeto do TAC e com as cláusulas do TAC direcionadas ao cumprimento da regulamentação vigente;

d) Por fim, foram apontados alguns ajustes de redação e de renumeração das cláusulas do TAC, a título de erro material.

5. Diante disso, a área técnica notificou a Telefônica, por meio do Ofício nº 82/2022/COGE/SCO-ANATEL (SEI nº 7951153), a fim de que manifestasse sua anuência "*acerca do entendimento de que os juros e a atualização monetária deverão ser aplicados em todos os casos de depósito a serem realizados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, tanto os decorrentes*

do compromisso "Ressarcimento aos Usuários Relacionados aos Pados Constantes no TAC" como para os decorrentes do compromisso "Tratamento Adequado do Ressarcimento aos usuários fora da base e depósito de valores remanescentes ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos", até a data de sua efetivação, conforme inteligência dos artigos 85 e 89 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014".

6. Em resposta, a prestadora apresentou petição (SEI nº 7961798) em que concordou com o entendimento manifestado por esta Procuradoria na Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

7. Por fim, a área técnica, mediante o Informe nº 32/2022/COGE/SCO (SEI nº 7952630) e o Informe nº 40/2022/COGE/SCO (SEI nº 7972760), manifestou-se esclarecendo os pontos observados por esta PFE dignos de considerações, e juntou as minutas do TAC (SEI nº 7972891) e do Manual de Acompanhamento e Fiscalização - MAF (SEI nº 7972893) com as alterações solicitadas.

8. É o breve relatório. Passa-se ao opinativo.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Considerações sobre a necessidade de autorização formal do TAC pela Advocacia-Geral da União**

9. Em maio de 2021, esta Procuradoria prolatou o Parecer nº 292/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 6864909), no processo nº 53500.008141/2020-58, com orientação à Agência, a partir de entendimento firmado pelo Advogado-Geral da União, no sentido de que os Termos de Ajustamento de Conduta a serem celebrados pela Anatel, de natureza exclusivamente administrativa, como medida regulatória, relacionados a créditos ou possíveis créditos não definitivamente constituídos, na forma do Regulamento de celebração e acompanhamento de TAC, aprovado pela Resolução nº 629, de 2013 (RTAC), necessitam de prévia autorização do Advogado-Geral da União antes de sua subscrição.

10. Salientou que, embora tenha provocado o Procurador-Geral Federal mediante o Parecer nº 109/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, acerca de seu entendimento contrário à aplicabilidade do Parecer nº 56/2018/Decor-CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, e manifestações dele decorrentes, aos TACs celebrado pela Anatel, a interpretação da Procuradoria Especializada não foi acolhida pelo Advogado-Geral da União, conforme o Parecer nº 55/2020/Decor-CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 8/2021, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 960/2020/GAB/CGU/AGU e do Despacho nº 396/2020/DECOR/CGU/AGU (seqs. 14-18 do NUP 33910.026773/2019-21). Manteve-se, assim, o entendimento pela necessidade da autorização do Advogado-Geral da União para os TAC's administrativos, dentre eles os celebrados pela Anatel, ainda que relativos a multas aplicadas no exercício do poder de polícia e antes do trânsito em julgado dos respectivos processos administrativos.

11. A fim de dar mais eficiência ao procedimento para autorização de TAC's, o Advogado-Geral da União, por meio da Portaria AGU nº 12, de 16 de janeiro de 2020, delegou a competência prevista no artigo 4º-A, parágrafo único, da Lei nº 9.469, de 1997, ao Procurador-Geral Federal, e este, por meio da Portaria PGF nº 24, de 17 de janeiro de 2020, subdelegou essa competência aos Procuradores Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas para, no âmbito das suas respectivas atribuições, autorizar a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta. Assim dispõe o referido dispositivo:

Art. 4º-A. O termo de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União, suas autarquias e fundações, firmado pela Advocacia-Geral da União, deverá conter: [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

I - a descrição das obrigações assumidas; [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

III - a forma de fiscalização da sua observância; [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

IV - os fundamentos de fato e de direito; e [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

V - a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento. [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

Parágrafo único. A Advocacia-Geral da União poderá solicitar aos órgãos e entidades públicas federais manifestação sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas em termo de ajustamento de conduta, cabendo ao Advogado-Geral da União a decisão final quanto à sua celebração. [Grifo nosso]. [\(Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010\)](#)

12. Desse modo, após a aprovação, pelo Conselho Diretor da Anatel, de TAC a ser celebrado pela Agência, o instrumento deve, antes da assinatura, ser submetido à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel para autorização pelo seu Procurador-Geral. Destacou-se, entretanto, que a autorização da AGU deve se restringir à adequação jurídica de suas cláusulas às leis e normas aprovadas pela Anatel, e abstendo-se obviamente de fazer juízo de conveniência e oportunidade, exclusivo do órgão regulador, uma vez que não compete ao órgão jurídico adentrar no mérito administrativo acerca da viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas em Termo de Ajustamento de Conduta, segundo preconizado no próprio Parecer nº 55/2020/Decor-CGU/AGU.

13. Diante disso, as orientações a serem expedidas pela PFE-Anatel em sua manifestação obrigatória prevista no art. 9º, § 2º, do Regulamento do TAC, são de atendimento obrigatório pela Agência, dado o seu caráter vinculativo, no que se refere aos aspectos estritamente jurídicos do Termo

de Ajustamento de Conduta (conformidade jurídica do TAC).

14. Portanto, a atuação da Procuradoria se dará em dois momentos do procedimento para a celebração de TAC: a) após a elaboração da proposta a ser encaminhada pela Comissão de Negociação ao Conselho Diretor, nos termos do art. 9º, §2º, do RTAC; e, b) após a deliberação do Conselho Diretor que decidir aprovar a celebração do TAC, e antes de sua assinatura.

15. Além disso, ressaltou-se que a autorização, pela AGU, por intermédio do Procurador-Geral da Anatel, para a celebração do TAC, não se confunde com sua subscrição, conforme o Parecer nº 1/2021/NAEXT/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Diretor do DEPCONSU e pelo Procurador-Geral Federal. A assinatura do TAC é prerrogativa do Presidente da Agência, juntamente com outro Conselheiro, nos termos do art. 12 do Regulamento de celebração e acompanhamento de TAC, aprovado pela Resolução nº 629, de 2013, cabendo ao órgão jurídico apenas dar-lhe a segurança jurídica necessária para celebrar a avença.

16. É importante anotar que essas conclusões também foram recentemente sedimentadas em Manual editado pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) - documento anexo, direcionado aos Procuradores Federais junto às autarquias e fundações públicas, com a finalidade de subsidiar a análise jurídica dos Termos de Ajustamento de Conduta submetidos aos órgãos de execução da PGF.

17. Desse modo, tendo o Conselho Diretor aprovado a proposta de TAC a ser celebrado com a Telefônica no dia 16 de dezembro de 2021, compete agora a este órgão jurídico analisar sua viabilidade jurídica para autorização, pelo seu Procurador-Geral, do Termo a ser subscrito pelo Presidente da Agência, juntamente com outro Conselheiro.

## **2.2 Aspectos formais a serem observados para obtenção de autorização formal da Advocacia-Geral da União**

18. Nos termos do art. 3º da Portaria nº 201, de 2013, do Procurador-Geral Federal, com as alterações promovidas pelas Portarias nº 640, de 2019, e nº 24, de 2020, no processo que visa a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta pela Agência, alguns elementos mínimos devem estar presentes. Confirmam-se:

Art. 3º O pedido de autorização para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta deverá ser instruído com os seguintes documentos e informações: [\(Alterado pela Portaria n. 24, de 17 de janeiro de 2020\)](#)

I - manifestação de interesse do dirigente máximo da autarquia ou fundação pública federal na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, contendo análise expressa do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas;

II - parecer técnico conclusivo da unidade de Cálculos e Perícias, quando for o caso;

III - parecer conclusivo da Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal sobre a viabilidade jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta, contendo a análise da minuta proposta;

IV - manifestação do órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal responsável pela representação judicial da autarquia ou fundação pública federal, quando se tratar de Termo de Ajustamento de Conduta que se refira a processo judicial em andamento, acompanhada de cópia das principais peças do processo judicial;

V - cópia da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta, contendo as alterações decorrentes da análise técnica e jurídica previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

VI - indicação do termo final do prazo para apreciação do pedido de autorização, se for o caso;

VII - cópia de outros documentos que possam auxiliar no exame da questão; e

VIII - preenchimento do formulário anexo a esta Portaria.

Parágrafo único. A minuta de Termo de Ajustamento de Conduta, prevista no inciso V do **caput** deste artigo, deverá conter:

I - a descrição das obrigações a serem assumidas;

II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações;

III - a forma de fiscalização da sua observância; e

IV - os fundamentos de fato e de direito.

19. Conforme já exposto no Relatório deste opinativo, extrai-se dos autos do processo eletrônico em análise que o Conselho Diretor da Anatel se manifestou positivamente quanto ao seu interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Conduta com a Telefônica, por meio Acórdão nº 415, de 17 de dezembro de 2021 (SEI nº 7826598), em que o órgão máximo da Agência aprovou a proposta de TAC, nos termos da Análise nº 146/2021/EC (SEI nº 7688865), e considerando a manifestação da Comissão de Negociação apresentada por meio do Informe nº 555/2020/COGE/SCO (SEI nº 6170464). Assim, os incisos I e II do art. 3º da Portaria nº 201, de 2013, do Procurador-Geral Federal, colacionado acima, foram atendidos.

20. Esta Procuradoria se manifestou previamente sobre a proposta de TAC mediante a prolação do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 6170284), em que fez alguns apontamentos, assim como o fez na Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 7951064), e se manifesta por meio deste Parecer concluindo pela viabilidade jurídica do Termo em análise, conforme se verá no tópico a seguir, atendendo-se, dessa forma, o inciso III do art. 3º acima. O inciso IV não se aplica ao presente caso, visto não se referir a processo judicial em andamento.

21. Após correções de erros materiais sugeridos por este órgão jurídico, a área técnica juntou no processo em epígrafe a minuta do TAC devidamente corrigida (SEI nº 7972891). Na citada minuta

consta a descrição dos compromissos a serem assumidos pela prestadora, os prazos e o modo para cumprimento das obrigações, a forma de fiscalização da sua observância, com detalhamento dessa parte no Manual de Acompanhamento e Fiscalização - MAF (SEI nº 7972893), bem como os fundamentos de fato e de direito para a celebração do TAC. O inciso V e o parágrafo único, portanto, foram devidamente atendidos pela Agência.

22. Compreende-se que o inciso VI, que prevê a "*indicação do termo final do prazo para apreciação do pedido de autorização, **se for o caso***" não se mostra aplicável no âmbito do setor de telecomunicações, em que não há prazo especificado na regulamentação para essa etapa processual.

23. Em relação ao inciso VIII, que trata da necessidade de preenchimento de formulário com referência dos elementos relacionados nos incisos I a VII, entende-se que a previsão do preenchimento do formulário visa facilitar a verificação da presença dos documentos relevantes para a autorização do TAC, todavia, tendo em vista o princípio da instrumentalidade das formas, o não preenchimento do formulário não obsta a autorização do TAC, quando a própria Procuradoria já identificou que os documentos estão devidamente juntados aos autos, situação verificada no caso em tela.

24. Quanto ao inciso VII, todos os documentos relativos ao TAC constam deste processo SEI nº 53500.038174/2019-99.

25. Portanto, encontram-se presentes no processo em análise os elementos aplicáveis constantes do art. 3º da Portaria nº 201, de 2013, do Procurador-Geral Federal.

### **2.3 Análise da viabilidade jurídica do TAC a ser celebrado pela Anatel com a Telefônica Brasil S.A.**

26. Como relatado, este órgão de consultoria e assessoramento jurídico analisou a proposta de TAC a ser celebrado com a Telefônica em um primeiro momento, após a análise técnica da Comissão de Negociação, e prolatou o Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

27. No referido opinativo, fez-se à Agência uma série de recomendações e sugestões que visavam dar maior clareza tanto ao TAC que se buscava celebrar, como ao próprio procedimento construído para alcançar esse fim. Por outro lado, houve conclusões de atendimento obrigatório pelo órgão assessorado, visto se tratarem de questões jurídicas cujo atendimento vincula a Administração para permitir a viabilidade jurídica da celebração do ajuste buscado com a prestadora interessada, conforme elucidado no Parecer nº 292/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, cuja síntese consta do tópico 2.1.

28. Assim, este Parecer se preocupará precipuamente com a verificação dos aspectos jurídicos envolvidos na celebração do TAC, uma vez que a viabilidade técnica, operacional e financeira, por envolver juízo de discricionariedade, com análise de sua conveniência e oportunidade, é insita ao mérito administrativo, compete exclusivamente ao órgão regulador, e já fora realizada por este, tendo em vista que o Termo de Ajustamento fora aprovado pelo seu órgão colegiado.

29. Pois bem, o Termo de Ajustamento de Conduta aprovado pelo Conselho Diretor tem por objeto a assunção de compromissos de ajustamento da conduta irregular da prestadora, relacionados aos macrotemas "Qualidade" e "Direitos e Garantias dos Usuários", bem como de compromissos adicionais, consistentes na expansão do *backbone* nacional de fibra óptica, por meio da construção da infraestrutura necessária, com a construção de novas rotas.

30. Sua vigência será de 4 (quatro) anos e tem como Valor de Referência a quantia de R\$ 434.104.246,23 (quatrocentos e trinta e quatro milhões, cento e quatro mil, duzentos e quarenta e seis reais e vinte e três centavos).

31. O primeiro aspecto jurídico apontado por esta Procuradoria, em sua primeira manifestação, dizia respeito à necessidade de exclusão do TAC dos PADOs nºs 53500.048409/2019-51 e 53500.004884/2020-59, visto já não estarem, naquele momento, em situação de irregularidade. Esse ponto constou das **conclusões 2 e 3** do já mencionado Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

32. Nos termos do citado opinativo, "*além do Regulamento do TAC aprovado pela Resolução nº 629/2013 constituir óbice para esta inclusão, a própria finalidade e as características do instituto jurídico do TAC inviabilizam qualquer tentativa de acordo envolvendo obrigações e condutas irregulares que já foram sanadas, ainda que com atraso*".

33. O Conselheiro Relator, em sua Análise nº 146/2021/EC, expôs que, em virtude do atual entendimento de que compete à Advocacia-Geral da União a autorização para celebração de TAC pelos entes da Administração Pública Federal, e do claro posicionamento desta Procuradoria Especializada acerca do tema, deveriam ser excluídos do TAC os PADOs cujas irregularidades já tivessem sanadas pela prestadora. Esse foi o caso tanto dos processos citados por esta PFE em seu Parecer anterior (53500.048409/2019-51 e 53500.004884/2020-59), como dos PADOs nºs 53500.029377/2019-94 e 53500.036040/2018-52, também pertencentes ao macrotema "Compromissos de Abrangência", que tiveram as respectivas localidades atendidas pela prestadora com atraso. Confirmam-se alguns trechos da Análise do Conselheiro Relator:

4.44 Esse evento superveniente veio à tona por intermédio do Parecer nº 292/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 6864909), aprovado pelo Procurador-Geral da PFE-Anatel em 7 de maio de 2021, em que aquele órgão comunicou à Agência os entendimentos recentemente exarados pela Advocacia-Geral da União (AGU) acerca da sua competência para autorizar a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta pelos entes da Administração Pública Federal.

[...]

4.53. Pois bem, todo esse episódio aqui exposto traz como consequência ao processamento deste TAC da Telefônica a necessidade de alterações importantes, haja vista que se impõe, por força da natureza vinculante das manifestações da Procuradoria quanto à conformidade jurídica do TAC, a exclusão dos Pados lá citados (53500.048409/2019-51 e 53500.004884/2020-59) em razão do óbice levantado pelo órgão em relação às condutas neles tipificadas já terem sido regularizadas.

4.54. Note-se que, ambos os referidos Pados constituem, no objeto do TAC da Telefônica, o macrotema "Compromissos de Abrangência" aos quais se juntam os outros dois Pados admitidos a esse macrotema pela área técnica (53500.036040/2018-52 e 53500.029377/2019-94).

4.55. No exame desses dois outros Pados incluídos no macrotema "Compromissos de Abrangência", observou-se, em ambos, a existência de informes elaborados pela área técnica, juntados aos autos depois do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 6170284), que atualizaram o valor das multas estimadas em vista da mudança da situação de atendimento de alguns dos compromissos de abrangência editalícios objetos daqueles Pados, que passaram da condição de não atendidos para atendidos com atraso.

4.56. Em vista da natureza dinâmica dos Pados de compromissos editalícios de abrangência e o tempo já decorrido desde as ações de fiscalização que atualizaram as informações naqueles Pados, realizadas em abril de 2019 e em abril de 2020, encaminhei à área técnica o Mem. nº 61/2021/EC (SEI nº 7530478), em que, entre outras medidas, solicitei conhecer a atual situação das condutas tipificadas nos mencionados Pados.

4.57. Por intermédio do Informe nº 438/2021/COGE/SCO (SEI nº 7543338), a área técnica informou que restariam apenas 5 (cinco) municípios não atendidos, relacionados àqueles dois outros Pados do macrotema "Compromissos de Abrangência".

4.58. No entanto, após a referida informação, a Telefônica manifestou-se por meio da Petição CTLLAC nº 1353/2021 (SEI nº [7664764](#)), em que, entre outros temas, ao aludir a essa questão dos Pados compreendidos no macrotema "Compromissos de Abrangência", informou que todas as localidades compreendidas nos Pados 53500.029377/2019-94 e 53500.036040/2018-52 remanescentes haviam sido integralmente atendidas, o que, por fim, foi confirmado pela Comissão de Negociação no Informe nº 487/2021/COGE/SCO (SEI nº [7693017](#)) recentemente juntado aos autos, em que foi informada a realização de fiscalização que verificou o atendimento aos compromissos de abrangência dos municípios anteriormente indicados como não atendidos.

4.59. Deste modo, considerando que, por todo o exposto, a decisão sobre a exclusão dos Pados com condutas regularizadas do presente TAC não está mais no domínio do juízo de conveniência e oportunidade inerente à competência desta agência reguladora e tendo em vista o óbice jurídico suscitado pela PFE-Anatel, outro desfecho não se vislumbra possível se não a retirada desses processos da presente proposta, com a consequente supressão do macrotema "Compromissos de Abrangência" do objeto do TAC, nele remanescendo, portanto, os macrotemas "Direitos e Garantias dos Usuários" e "Qualidade".

4.60. A prevalência do interesse público é o fundamento do TAC e o meio para alcançá-la deve, necessariamente, observância à eficiência administrativa, elevada a princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e que também encontra-se referida no art. 2º, *caput* da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo Federal).

4.61. A eficiência é um dever de todo agente estatal que, ancorada na racionalização do uso dos meios que são escassos, impõe-lhe ações que considerem o instrumental que melhor conjugue economicidade e celeridade na realização do interesse público, sempre sob o norte da legalidade.

4.62. O presente TAC teve início com o requerimento apresentado pela Telefônica Brasil S.A. em 23 de setembro de 2019 e, desde então, ocorreram várias reuniões, fiscalizações e manifestações, tanto da prestadora, quanto da própria Anatel que, de sua parte, impulsionou e continua impulsionando ações de vários de seus órgãos internos com a consequente mobilização de servidores para esse trabalho.

4.63. Logo, são recursos materiais e humanos consideráveis já empregados que podem acabar inutilmente despendidos, caso o colegiado da Anatel delibere em oposição ao posicionamento expresso da PFE-Anatel e mantenha neste TAC os Pados com condutas regularizadas, pois os fatos narrados até aqui permitem afirmar com segurança que o órgão de consultoria jurídica, em sua oportuna manifestação, irá se contrapor e reafirmar o seu entendimento sobre o assunto, negando, por conseguinte, a autorização para a celebração deste TAC.

4.64. A previsível negativa da PFE-Anatel para a celebração deste TAC será um obstáculo intransponível que destinará o presente processo ao arquivamento sem o alcance de seu objetivo, o que certamente trará prejuízos à Agência, que envidou os seus esforços e recursos para a realização de um trabalho complexo e demorado.

4.65. Um resultado contraprodutivo e ineficiente no manejo de recursos públicos pode, em última instância, levar à caracterização de dano ao erário, haja vista os custos significativos das ações realizadas durante toda a instrução processual deste TAC e das horas de trabalho interno e de campo exigidas que, aliás, se prolongam continuamente.

4.66. Enfim, com a vênua devida, entendo temerária outra alternativa, se não a exclusão dos Pados com condutas regularizadas deste TAC e, portanto, a aprovação de sua celebração apenas com os macrotemas "Direitos e Garantias dos Usuários" e "Qualidade".

34. Como consequência da exclusão dos processos cujas irregularidades já estavam corrigidas pela prestadora, houve a modificação do Valor de Referência de R\$ 596.514.702,88 (quinhentos e noventa e seis milhões, quinhentos e quatorze mil, setecentos e dois reais e oitenta e oito centavos) para R\$ 434.104.246,23 (quatrocentos e trinta e quatro milhões, cento e quatro mil, duzentos e quarenta e seis reais e vinte e três centavos), o que representa, segundo a área técnica, no Informe nº 487/2021/COGE/SCO (SEI nº [7693017](#)), 1,04% (um inteiro e quatro centésimos por cento) da ROL da Telefônica do ano de 2020 (dado mais recente disponível), correspondente a R\$ 41.680.039.530,03

(quarenta e um bilhões, seiscentos e oitenta milhões, trinta e nove mil, quinhentos e trinta reais e três centavos). Desse modo, está atendido o requisito constante do art. 14, § 1º, do RTAC, de que o "*Valor de Referência previsto neste artigo não poderá ser inferior a 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) da receita operacional líquida anual da Compromissária, proporcional à área de abrangência do TAC*", e salientado no Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, em sua **conclusão 4**.

35. Na **conclusão 5** do citado Parecer, recomendou-se à área técnica que estabelecesse "*um valor equivalente em dinheiro também para cada uma das obrigações do TAC referentes aos compromissos de regularização da conduta (Projetos Estruturantes e de Correção da Conduta), a fim de que o somatório das multas por descumprimento do TAC e das multas diárias seja superior ao valor de investimento necessário ao cumprimento das respectivas obrigações*".

36. Sobre o ponto, a área técnica, no Informe nº 555/2020/COGE/SCO, manteve o seu posicionamento já sustentado em outras ocasiões e igualmente adotado pelo Conselho Diretor, no sentido de que a Anatel "*preconiza os resultados e não os meios a serem empregados pela Compromissária na execução dos compromissos de ajustamento de condutas e dessa forma não minúcia os valores a serem dispendidos para a consecução de tais objetivos*".

37. Para demonstrar as razões do seu entendimento, colacionou trecho dos Memoriais enviados ao Ministro Relator do TCU no processo nº TC 022.280/2016-2, que ora se transcreve abaixo:

4.35. Nesse aspecto, a Anatel assim se posicionou:

A proposta da área técnica da Corte de Contas para que as multas pelo descumprimento de compromissos de ajustamento de condutas venham a observar o montante a ser dispendido pela Prestadora na correção da conduta, acarretaria a necessidade de a Agência voltar a discutir todos os Termos de Ajuste ora em andamento, uma vez que em momento algum, dadas as premissas regulamentares vigentes, no RTAC e no Regulamento de Aplicação de Sanções (RASA), aprovado pela Res. nº 589/2012, a Anatel preocupou-se em discutir o valor dos projetos de ajustamento de condutas com as compromissárias, concentrando-se em avaliar sua potencial eficácia e na forma como se dará o controle/medição de seu atendimento.

Ademais, o RTAC estabelece que o acompanhamento do investimento envolvido, se aplica necessária e tão somente aos compromissos adicionais. Não há, na visão da Agência, qualquer previsão no atual Regulamento de Celebração e Acompanhamento de Celebração de Ajustamento de Condutas para se exigir das Compromissárias que os investimentos em ajustamento de condutas sejam submetidos à avaliação prévia da Agência assim como o são os investimentos a serem realizados para atendimento aos compromissos adicionais.

A discussão de quantificação de recursos para o efetivo ajustamento da conduta importaria à Anatel a necessidade de debruçar-se de forma pormenorizada em cada um dos projetos de ajuste de condutas que a compromissária eventualmente apresentasse, o que refoge dos objetivos pretendidos ao instrumento.

No entendimento da Anatel, a premissa basilar para o atendimento ao compromisso de ajustamento de conduta é a correção da conduta da prestadora de forma a adequá-la paulatinamente à previsão regulamentar, não importa o quanto a compromissária venha a dispender para alcançar tal objetivo.

Considera-se que a avaliação dos custos para implementação dos projetos de ajuste de condutas, possui ainda outros inconvenientes graves. Como é sabido, dado a natural assimetria de informações entre regulador e regulado, os custos apresentados pela compromissária para ajustamento de condutas, poderão eventualmente desconsiderar elementos que serão de difícil ou impossível avaliação pela Agência.

Igualmente, mesmo que não houvesse qualquer obstáculo para que a Agência realizasse o cálculo dos custos envolvidos no ajustamento das condutas, a lógica proposta de correlacionar o custo do ajustamento ao valor a ser sancionado em caso de descumprimento, poderá não ser a melhor abordagem a se adotar a fim de incentivar o seu efetivo cumprimento, em atenção aos princípios da eficiência, da finalidade e do interesse público. Por exemplo, é possível que determinada conduta que tenha baixíssimo custo para sua implementação - como, por exemplo, alterações condicionadas ao treinamento dos atendentes - acabe, por essa abordagem sendo pouco valorada, enquanto sua efetiva correção tenha o potencial de produzir grande impacto positivo em termos de interesse dos consumidores.

Entende-se que a atual sistemática - em que o eventual sancionamento em razão de descumprimento dos compromissos de ajustamento de conduta é ponderado tendo como base na ofensividade da conduta e no interesse envolvido, expressados em proporção em relação ao total do VR - atende igualmente aos objetivos pretendidos de incentivar seu devido cumprimento. Não se olvidando ainda que, conforme previsão do artigo 29 do RTAC, a partir da constatação pela Agência do atraso ou descumprimento de mais de 50% (cinquenta por cento) do VR, a Anatel declarará o descumprimento integral do ajuste, fato que, por si só, já contribui em muito para o efeito persuasório pretendido.

Pelo exposto, a Anatel considera que o atendimento ao interesse público será melhor observado se a análise empreendida nos TAC mantiver o posicionamento de não atentar para o investimento envolvido para os ajustamentos de conduta, mas sim, concentrar-se no resultado final, ou seja, na efetividade do ajuste proposto. Tal abordagem possibilita a adoção de projetos que possuem um viés mais propenso à consecução do ajuste, independentemente de seu custo, sendo suficiente ainda para atender à recomendação da Corte de Contas quanto à ponderação da multa a ser aplicada, associada à importância, complexidade e gravidade das condutas e projetos considerados.

Por fim, retomando-se o que já acima se ponderou, não há qualquer diretriz normativa que imponha à Agência a consideração da variável dos investimentos a serem realizados como

baliza para a multa de descumprimento das obrigações de correção de conduta. Cumpre notar que a própria Lei nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT), apontou outros critérios para a aplicação de sanções pela Anatel:

Art. 176. Na aplicação de sanções, serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência específica.

Perceba-se que a lógica punitiva delineada pelo Legislador quanto a obrigações pretéritas descumpridas volta-se integralmente para as características da própria violação e do infrator, e não para os eventuais custos futuros da correção da prática.

38. Tendo em vista que a solução encontrada pela área técnica para o tema, e acolhida pelo Conselho Diretor, não apenas neste TAC, mas nos outros dois TACs já celebrados pela Agência, está dentro da discricionariedade administrativa, e que o não acolhimento dessa recomendação não cria um óbice jurídico para a celebração do TAC, conclui-se que a escolha do órgão regulador para o ponto está devidamente fundamentada, motivando-se, assim, a opção adotada dentre, pelo menos, duas possíveis.

39. Ainda no campo das penalidades, este órgão jurídico recomendou à Agência, na **conclusão 6** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, que a área técnica indicasse fundamentadamente se o teto do valor da multa diária incidente no TAC a ser firmado com a Telefônica seria suficiente para atender sua finalidade de, entre outras, inculcar na prestadora o desejo de cumprir as obrigações do TAC no prazo e modo acordados, bem como avaliasse se o período de descumprimento necessário para que a multa diária alcance seu teto está adequado.

40. Observando a recomendação deste órgão jurídico, a área técnica robusteceu seus fundamentos para defender a adequação dos valores definidos para multa diária em duas vezes ao correspondente ao item de cronograma de metas. Confirmam-se as razões expostas pela área técnica no Informe nº 555/2020/COGE/SCO, e acolhidas pelo Conselho Diretor:

4.38. Esta Comissão de Negociação considera que o teto do valor da multa diária, a exemplo do que foi estabelecido no TAC firmado com o grupo TIM, encontra-se adequado a seu objetivo que é o de estimular o cumprimento pela Compromissária das obrigações do TAC no prazo e modo que vierem a ser acordados.

4.39. Apesar desta Comissão não entrar na seara do valor a ser dispendido pela Compromissária para atendimento aos compromissos de ajuste, conforme se justificou no item anterior, acredita-se que os valores de multa por descumprimento do item e o teto de multa diária para cada item de cronograma, são bastante expressivos a fim de inculcar na compromissária um forte desejo de realizar o atendimento a todos os itens.

4.40. Ademais, foram realizados ajustes na tabela de sancionamento do Anexo B, definindo para a maioria dos compromissos/pontos de controle um prazo para atingimento do teto da multa diária em 180 (cento e oitenta) dias a partir do descumprimento do ponto de controle e não mais somente quando atingido o ponto de controle seguinte.

4.41. Com isso, os valores da multa a ser aplicada por cada dia de atraso passam a ser mais expressivos e o tempo máximo de aplicação da multa diária até que o ponto de controle venha a ser considerado descumprido passa a ser menor, de um modo geral (salvo exceções).

4.42. Por conseguinte, entende-se que o teto atualmente previsto para a multa diária, correspondente a duas vezes o valor atribuído para cada compromisso e dividido pelo número de pontos de controle estabelecidos para cada compromisso, é satisfatório a fim de promover o adequado incentivo à compromissária para que esta venha a se empenhar no cumprimento de cada compromisso acordado.

4.43. Ademais, a redação das cláusulas de sancionamento, propostas em caso de descumprimento foram ajustadas, de modo a deixar claro que em caso de atingimento do teto da multa diária em relação a um determinado compromisso/ponto de controle, aquele ponto de controle do compromisso será considerado descumprido, acarretando a aplicação da multa pela perda do ponto de controle, sem prejuízo da aplicação cumulativa da multa diária.

41. Por outro lado, em consonância com a preocupação externada por esta Procuradoria, fez ajustes na tabela de sancionamento a fim de que os itens de cronograma descumpridos alcançassem o teto para a multa diária em, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias.

42. Portanto, estando devidamente fundamentada a fixação do teto da multa diária no mínimo estabelecido no art. 26, inc. II, do RASA, equivalente a duas vezes o valor correspondente ao item do cronograma de metas e condições descumprido, e tendo reduzido, motivadamente, o tempo máximo para atingimento desse teto, esta Procuradoria reputa atendidas as conclusões 5 e 6 do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

43. Nesse ponto concernente aos valores de multa estabelecidos no TAC, como apontado na Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU, verificou-se erro de preenchimento na tabela de sancionamento (Anexo B da minuta do TAC), nas abas "Sancionamento" e "Sancion. por Municípios", em razão da falta de preenchimento do valor da multa pelo descumprimento das metas relativas aos compromissos adicionais a serem atendidas ao fim do 4º ano de vigência do TAC. Nos termos da tabela anexa (SEI nº 7963207) ao Informe nº 32/2022/COGE/SCO, esse erro material foi corrigido pela área técnica, de forma que o somatório das multas referentes ao descumprimento de todos os itens de cronograma, relativos aos compromissos adicionais, correspondem exatamente ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor de referência definido para os compromissos adicionais, no montante de R\$ 108.643.837,73 (cento e oito milhões, seiscentos e quarenta e três mil, oitocentos e trinta e sete

reais e setenta e três centavos).

44. Relativamente ao macrotema "Qualidade", houve importante alteração na minuta de TAC aprovada pelo Conselho Diretor em comparação à que veio para análise desta Procuradoria na primeira oportunidade. Trata-se da substituição do compromisso "Índice de Satisfação Geral (ISG)" pelo "Índice de Qualidade Percebida (IQP)".

45. Sobre o compromisso anterior, ISG, esta Procuradoria fez dois apontamentos, constantes das **conclusões 9 e 10** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, nos seguintes termos:

9 - Propõe-se a inserção de um novo parágrafo à cláusula 10.2, com a seguinte redação:

*Parágrafo X. Aplica-se ao Compromisso Índice de Satisfação Geral (ISG) o disposto no Capítulo XVI, do presente TAC, a partir do momento em que a Agência definir os parâmetros de qualidade de que trata o Regulamento de Qualidade, aprovado pela Resolução nº 717/2019.*

10 - Mostra-se relevante que a área técnica apresente as razões pelas quais haverá grande período sem a exigência do cumprimento de alguma meta referente ao Compromisso Índice de Satisfação Geral (ISG), o qual não prevê nenhum patamar mínimo para o primeiro ano de vigência do TAC, mas apenas para o término no segundo ano.

46. Nos termos da Análise nº 146/2021/EC, a modificação tem o objetivo de atender à recomendação desta PFE no sentido de tornar a proposta aderente à forma de acompanhamento atualmente adotada pela Agência, nos termos do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução nº 717, de 23.12.2019, a fim de a regulamentação vigente à época do fim do TAC ser cumprida. Confirmam-se trechos da citada Análise:

4.100. Inicialmente importa ressaltar que a proposta trazida pela comissão de negociação insere no TAC a perspectiva de qualidade aferida diretamente com os usuários dos serviços prestados pela Telefônica, o que confere ao compromisso um aspecto muito relevante.

4.101. As metas propostas constituem real desafio para a prestadora, pois sua forma de aferição está atrelada à percepção do usuário, que envolve questões subjetivas e individuais na atribuição das notas na pesquisa de satisfação da Anatel. Assim, considero adequado o compromisso proposto para o TAC para ajuste das condutas do tema qualidade.

4.102. No entanto, entendo cabível a realização de aprimoramentos para tornar a proposta aderente à forma de acompanhamento da qualidade adotada pela Agência, nos termos da Resolução nº 717/2019, de 23/12/2019.

4.103. Como bem expôs a PFE, o principal objetivo do TAC é o de que a regulamentação vigente à época do fim do TAC seja cumprida, assim, é importante que as metas definidas para o compromisso possibilitem que a prestadora alcance um nível de desempenho definido com base nessa regulamentação ao fim do período de vigência do TAC.

4.104. Neste sentido, observando a efetiva implementação do novo modelo de qualidade com a aprovação do Documento de Valores de Referência (DVR) e do Manual Operacional (MOP), instrumentos previstos no RQUAL, **proponho** atrelar as metas do compromisso ao Índice de Qualidade Percebida (IQP).

4.105. Conforme previsto no RQUAL, o IQP é um índice constituído das notas resultantes da Pesquisa de Qualidade Percebida, que expressa a percepção do usuário quanto ao desempenho da prestadora na prestação do serviço e, de acordo com o disposto no DVR, será composto unicamente do resultado do Índice de Satisfação Geral (ISG) da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida.

4.106. De acordo com o DVR, o Índice IQP será traduzido em 5 (cinco) faixas de qualidade, sendo a 1 (um) a melhor faixa e a 5 (cinco) a pior, segundo os valores de referência previstos nesse documento.

4.107. Considerando a escala mencionada, entendo ser adequado esperar que a prestadora ao final do 4º ano do TAC enquadre-se na faixa 2 (dois) de qualidade prevista no DVR, por traduzir uma boa qualidade para os usuários e alinhar-se às metas negociadas.

4.108. Assim, **proponho**, atrelar a meta nacional do compromisso do ISG aos valores de referência previstos para a faixa 2 de qualidade do IQP, para o SCM, STFC, SeAC e SMP, conforme previsto no DVR.

47. A respeito da conclusão 10 do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, colacionada acima, sobre a necessidade de a Agência fundamentar o motivo pelo qual não havia a exigência de cumprimento de nenhuma meta para o primeiro ano de vigência do TAC, mas apenas ao fim do segundo ano, observa-se que a área técnica apresentou as razões para que a primeira meta do então compromisso ISG, e agora IQP, seja exigível apenas ao fim do segundo ano, e foi acolhida pelo Conselho Diretor, conforme se infere do seguinte trecho da Análise nº 146/2021/EC:

4.116. Quanto ao apontamento da PFE referente à primeira meta estar muito distante do início da vigência do TAC, no segundo ano, manifesto minha concordância com o posicionamento trazido pela área técnica, no sentido de que, para definição das metas deve-se observar a periodicidade da pesquisa de satisfação realizada pela Agência.

4.117. A realização da Pesquisa envolve a aplicação dos questionários para coleta dos dados de satisfação durante o segundo semestre do ano de referência e tem seus resultados divulgados nos primeiros meses do ano posterior. Nesse sentido, para que a pesquisa reflita as ações da prestadora na melhoria da qualidade é necessário que decorra um tempo suficiente entre o início de vigência do termo e o início de aplicação da pesquisa.

4.118. Considerando que o horizonte temporal entre o provável início da vigência desse instrumento e a próxima coleta de dados, corresponde a poucos meses, entendendo adequada a proposta da área técnica tendo a primeira meta desse compromisso no segundo ano do TAC.

4.119. **Proponho**, por fim, acatar a proposta de atualização temporal da pesquisa a ser considerada no estado inicial do compromisso conforme constou na petição apresentada pela Telefônica (SEI nº 7664764):

Entretanto, considerando o decurso do tempo de negociação do presente compromisso, o fato de que a medição da pesquisa mais próxima ao compromisso com metas recém reajustadas se dá no presente ano de 2021 e a ausência de metas para o compromisso no ano 1 do TAC, vimos sugerir a atualização temporal da cláusula conforme abaixo:

Cláusula 10.3, §1º.

§ 1º. Serão adotados como estado inicial no presente compromisso os níveis de IQP obtidos na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida, relativa ao ano de 2021.

[...]

4.121. Ao ajustar a proposta para considerar o novo contexto da qualidade, embora o IQP se baseie no ISG, a meta não estará diretamente vinculada a ele e sim a um padrão de qualidade representado pela faixa do índice no DVR, tornando desnecessário a manutenção da forma da pesquisa até então realizada pela Agência.

4.122. Ressalta-se que o que se espera com os ajustes propostos ao compromisso é que a Telefônica busque alcançar, ao final do TAC, um padrão de qualidade acima do intermediário, o que será refletido nos valores atribuídos à faixa 2 (dois) de qualidade.

4.123. A presente proposta, conforme minuta do termo (SEI nº 7813718) em anexo, mantém no TAC a percepção do usuário, obtida por meio da Pesquisa realizada pela Anatel, mas, ao atrelar as metas nacionais aos valores de referência previstos no DVR, possibilita que a Compromissária alcance um nível de desempenho definido com base na regulamentação de qualidade que estará vigente ao fim do TAC.

48. Assim, quanto à substituição do compromisso "Índice de Satisfação Geral (ISG)" pelo "Índice de Qualidade Percebida (IQP)", vê-se que houve atendimento à preocupação externada por este órgão jurídico de exigir da prestadora celebrante do TAC o cumprimento da regulamentação vigente no momento de seu termo final. Quanto à necessidade de haver maiores esclarecimentos sobre a inexistência de meta a ser alcançada ao fim do primeiro ano de vigência do TAC, reputa-se atendida a recomendação pela Agência.

49. Desse modo, não se vislumbra qualquer óbice jurídico ao compromisso "Índice de Qualidade Percebida (IQP)", constante da Subseção I do Capítulo X da minuta do TAC.

50. A **conclusão 16** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU sugeriu à Agência, relativamente ao compromisso "*Ressarcimento dos Usuários relacionados aos PADOS constantes do TAC*", que contemplasse na minuta de TAC um dispositivo prevendo a atualização e juros dos valores a serem ressarcidos, conforme critérios definidos no RGC. Segundo se observa na minuta do TAC (SEI nº 7972891), foi inserido o § 2º à Cláusula 10.6 (anterior 10.8) do Termo, que trata do mencionado compromisso, atendendo-se, dessa forma, a recomendação feita por esta Procuradoria.

51. Nesse ponto, esta Procuradoria, por meio da Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU, considerou importante rememorar seu entendimento de que a atualização e incidência de juros dos valores a serem ressarcidos também se aplicam aos valores a serem destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDD. Sobre o ponto, registrou a necessidade de a área técnica e a Telefônica se manifestarem sobre o tema. Confira-se o teor da manifestação da área técnica no Informe nº 32/2022/COGE/SCO, elaborada em resposta à referida Cota:

#### **Atualização monetária para os depósitos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**

4.3. Essa Comissão tem a esclarecer que se encontra plenamente de acordo com a interpretação acerca da necessária atualização dos valores a serem recolhidos ao FDD em função do atendimento pela Telefônica Brasil ao "Compromisso de tratamento adequado do ressarcimento aos usuários fora da base e depósito de valores remanescentes ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos".

4.4. Quando da redação da cláusula desse compromisso, ao se condicionar as medidas a serem adotadas aos termos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor (RGC), aprovado pela resolução nº 632, de 07 de março de 2014, o entendimento já era no sentido de que tal atualização era devida, uma vez que o próprio RGC já determina em seu artigo 85 que a atualização é aplicável aos casos de devolução de valores.

4.5. De toda sorte, tão logo essa Comissão teve conhecimento da Cota em apreço, expediu o Ofício nº 82/2022/COGE/SCO (SEI nº [7951153](#)) a fim de buscar a expressa anuência da compromissária quanto ao entendimento de que aplicam-se juros e atualização monetária em todos os casos de depósito a serem realizados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, tanto os decorrentes do compromisso "Ressarcimento aos Usuários Relacionados aos Pados Constantes no TAC" como para os decorrentes do compromisso "Tratamento Adequado do Ressarcimento aos usuários fora da base e depósito de valores remanescentes ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos", até a data de sua efetivação.

52. Desse modo, tendo em vista a concordância com o entendimento deste órgão jurídico tanto da área técnica como da prestadora interessada na celebração do TAC, considera-se atendida a diligência solicitada na Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

53. Por outro lado, verificou-se que houve algumas modificações no conteúdo das mencionadas Cláusulas 10.8 e 10.9 (atuais Cláusulas 10.6 e 10.7), a fim de adequá-las à regulamentação da Anatel aplicável, qual seja, os artigos 87 a 89 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 2014. Quanto a essas alterações, não se vislumbra óbices jurídicos, visto que a normatização regente da matéria está sendo observada.

54. Prosseguindo na verificação do atendimento, pela Agência, das recomendações de cunho estritamente jurídico feitas por esta Procuradoria no Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, constata-se que as **conclusões 17 a 19** tratavam do compromisso de "*Automatização do Processo de Ressarcimento por Interrupção do Serviço*". Porém, segundo as razões expostas na Análise nº 146/2021/EC, em seu parágrafo 4.155 e seguintes, houve a supressão desse compromisso, em razão de inexistir infração relacionada a interrupções do serviço após a retirada do Pado nº 53500.039993/2019 do TAC. Dessa forma, fica prejudicada a análise quanto ao cumprimento das referidas conclusões.

55. Este órgão jurídico também recomendou à Agência que avaliasse e justificasse a concessão de prazo tão dilatado para a disponibilização da funcionalidade para automação dos procedimentos de contestação e migração de planos, o qual estava previsto para o final do quarto ano de vigência do TAC, bem como, sempre que possível, fixasse o prazo para cumprimento dos compromissos previstos no TAC (**conclusões 20 e 21**).

56. Quanto ao primeiro ponto, constata-se que a versão da minuta do TAC aprovada pelo Conselho Diretor incluiu a exigência de cumprimento dessa obrigação, de forma gradual, já a partir do fim do segundo ano de vigência do ajuste. A respeito da fixação de prazo para cumprimento dos compromissos previstos no TAC, observa-se que, não apenas em relação ao compromisso referente a "*Front End Único e automação dos procedimentos técnicos na URA*", mas em todos os compromissos no TAC, há previsão de prazos para seu cumprimento, inclusive para o compromisso de "*apuração da relação de lojas*", objeto da **conclusão 25** do Parecer, também quanto à necessidade de inclusão de prazo de cumprimento na respectiva cláusula. Portanto, as recomendações desta Procuradoria no ponto também estão devidamente atendidas.

57. Nas **conclusões 22 e 24** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, recomendou-se à Agência fazer a correlação das condutas que serão ajustadas com a assunção das obrigações que acarretem melhorias no atendimento aos usuários, bem como de quais condutas irregulares serão corrigidas em relação a todos os compromissos de ajustamento de conduta constantes da proposta de TAC. Em atendimento, a área técnica instou a Telefônica a se manifestar, apresentando, conforme exposto nos parágrafos 4.118 a 4.122 do Informe nº 555/2020/COGE/SCO, a correlação das irregularidades que serão corrigidas pela compromissária com a assunção das obrigações previstas no TAC.

58. Da leitura minuciosa tanto do mencionado Informe nº 555/2020/COGE/SCO, como da Análise nº 146/2021/EC, observa-se o atendimento a esta última recomendação feita por esta Procuradoria, não se vislumbrando óbices jurídicos aos compromissos de ajustamento de conduta constantes do TAC, inclusive aos nominados "projetos estruturantes", para levar a compromissária à situação de regularidade quanto às condutas ilícitas constantes dos PADOs incluídos no TAC, bem como para a prevenção de condutas semelhantes.

59. Na **conclusão 23** do Parecer deste órgão jurídico, recomendou-se à Agência reavaliar a métrica relativa ao compromisso de atendimento em canais digitais, ou que incrementasse a motivação para a sua manutenção. Tanto a área técnica quanto o Conselheiro relator, conduzindo assim a decisão do Conselho Diretor, entenderam pela adequação das novas metas apresentadas pela Telefônica e justificaram que a proposta apresentada busca ajustar os percentuais do compromisso de modo a obter, ao final do TAC, patamar de atendimento equivalente ao esperado pela Agência. Confirmam-se alguns trechos da Análise nº 146/2021/EC:

4.202. Com base no exposto pela área técnica entendo que mostra-se adequada a proposta apresentada para ajustamento das condutas de atendimento, oferta e cobrança, relacionadas a direitos e garantias dos usuários. No entanto, considero relevante tratar de alguns pontos.

4.203. Importa destacar que a aferição do presente compromisso baseia-se na coleta de dados pela prestadora dos atendimentos realizados em seus canais.

4.204. Dessa forma, no intuito de garantir a acurácia das informações que serão utilizadas por essa Agência no acompanhamento dos compromissos, a Superintendência de Relações com Consumidores (SRC) solicitou à Superintendência de Fiscalização (SFI) a realização de estudo visando conhecer os procedimentos de registro e coleta dos dados de número de atendimentos em canais digitais executados pela prestadora Telefônica, nos autos do Processo nº 53504.004606/2021-42.

[...]

4.206. Considerando que os achados da fiscalização apontam divergências entre os valores de referência inicialmente apresentados pela Telefônica nos autos e os apurados (mesmo sem a exclusão de duplicidades), entendo ser coerente na apuração das metas desse compromisso considerar a metodologia adotada pela SFI na elaboração do supracitado estudo, nos termos do Relatório de Fiscalização nº 185/2021/GR01F11/GR01/SF, dado que já foi testada pela Agência.

[...]

4.209. Como o compromisso prevê o crescimento em termos percentuais, entende-se que a adoção da metodologia utilizada pela SFI, ainda que tenha resultado em valores absolutos muito inferiores aos apresentados inicialmente nos autos, não traz qualquer prejuízo às metas estabelecidas.

4.210. Outro ponto que merece tratamento nesta análise é a definição do período de referência a ser considerado na apuração das metas do compromisso. Nos termos da proposta, deveria se considerar o período de outubro de 2019 a março de 2020, no intuito de afastar a incidência dos picos observados durante a pandemia do COVID-19 no ano de 2020.

4.211. Dado que constou do relatório da SFI que a Telefônica não possui os dados referentes aos canais digitais de outubro de 2019 e que o volume de acesso tem retornado aos patamares considerados normais, entendo pertinente a atualização dessa referência para um período mais próximo à assinatura do TAC.

4.212. Dessa forma, **proponho** que o período de **abril a setembro de 2021** seja considerado como referência no estado inicial do presente compromisso. A apuração e consolidação desses dados requer tempo após o fechamento do mês, assim, por cautela, não se propõe a adoção dos 6 (seis) meses anteriores à assinatura, por mostrar-se de difícil conciliação com o prazo do estado inicial.

4.213. Ademais, a validação dos dados encaminhados pela prestadora para definição do valor de referência a ser considerado no estado inicial exige grande esforço das áreas técnicas e requer tempo para garantir a adequação de tais valores por envolver um grande volume de dados, o que pode comprometer o prazo delimitado para os procedimentos necessários à assinatura do Termo.

4.214. Dessa forma, **proponho** inserir no MAF a previsão de que *caso a Anatel apure, ainda que posteriormente à data de vigência do TAC, números de acessos aos canais digitais superiores àqueles apresentados pela compromissária como valor de referência, o valor apurado pela Anatel será adotado como parâmetro para fins de cumprimento do TAC.*

[...]

4.217. Conforme exposto, a Telefônica propõe ajustar as metas do compromisso passando a observar os seguintes percentuais:

§ 5º. O aumento no volume de atendimentos em canais digitais a que se refere esta Cláusula deverá observar o seguinte cronograma:

I - Aumento de **3,5% (três e meio por cento), no primeiro ano** de vigência do TAC, com relação ao valor de referência;

II - Aumento de **7,1% (sete vírgula um por cento), no segundo ano** de vigência do TAC, com relação ao valor de referência;

III - Aumento de **11,2% (onze vírgula dois por cento), no terceiro ano** de vigência do TAC, com relação ao valor de referência; e

IV - Aumento de **20,5% (vinte e meio por cento), no quarto ano** de vigência do TAC, com relação ao valor de referência.

**(grifos nossos)**

4.218. Verifica-se que a proposta apresentada buscou ajustar os percentuais do compromisso de modo a obter ao final do TAC patamar de atendimento, em número absoluto, equivalente ao negociado com esta Agência.

4.219. Embora o compromisso considere metas percentuais, deve-se observar que a avaliação realizada pela área técnica quando aceitou o ajuste da meta final do TAC para 17% (dezesete por cento), levou em consideração que, aplicando o referido percentual ao valor de referência obtido no período pré pandemia (out/19 a mar/20) este seria capaz de atingir, ao final do TAC, o volume de acessos em número absoluto equivalente à proposta inicial da prestadora de 33,5% (trinta e três vírgula cinco por cento).

4.220. Assim, entendendo pela adequação das novas metas apresentadas pela Telefônica, **proponho** acatar a proposta constante da petição nº 7664764.

60. Desse modo, reputa-se atendida a recomendação constante da conclusão 23 do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, uma vez que a Agência aprofundou os fundamentos que a levaram à formatação do compromisso. Importa ressaltar, neste ponto, que o aspecto jurídico da conclusão 23 era para a área técnica reavaliar a métrica do compromisso, ou incrementar sua motivação. Ambas foram realizadas pela Agência.

61. A respeito das **conclusões 26 e 27**, acerca da compatibilização dos prazos relativos à implantação de novas Estações Rádio Base (ERB) 4G com o respectivo cronograma, bem como sobre a necessidade de previsão de que os prazos para cumprimento dos projetos estruturantes e dos compromissos adicionais serão contados a partir da vigência do TAC, vê-se que também foram atendidos na nova versão da minuta aprovada pelo Conselho Diretor.

62. Na **conclusão 28** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no que se refere ao "*compromisso relativo a municípios críticos*", este órgão jurídico afirmou a necessidade de que a área técnica demonstrasse compatibilidade entre as infrações apuradas nos PADOs objeto do TAC e os compromissos a serem assumidos neste, de modo que ficasse justificada a inclusão ou exclusão desses processos no TAC, à luz dos critérios adotados para a definição de obrigações e dos municípios que estarão abrangidos pela obrigação.

63. Esse ponto foi objeto de solicitação de esclarecimentos formulada por esta Procuradoria pela Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU, a fim de que demonstrasse a compatibilidade desse compromisso com as infrações de qualidade apuradas nos PADOs objeto do TAC e com as cláusulas do TAC direcionadas ao cumprimento da regulamentação vigente. Confira-se trecho da mencionada

manifestação:

14. Porém, embora o corpo técnico tenha explicado sobre os critérios para definição de um município como crítico, não se extraiu da referida manifestação a demonstração da compatibilidade desse compromisso com as infrações de qualidade apuradas nos PADOS objeto do TAC.

15. Além disso, vale destacar a necessidade de que as metas definidas para o macrotema qualidade, ainda que dentro dos compromissos considerados "projetos estruturantes", sejam compatíveis com as obrigações vigentes, no caso, o RQUAL, de modo que o cumprimento das metas parciais levem a prestadora, ao fim da vigência do TAC, a um nível de desempenho definido com base nessa regulamentação que estará em vigor ao fim do período de vigência do TAC. Em outras palavras, as obrigações e ações definidas no TAC devem ter por objetivo o cumprimento da legislação e regulamentação vigentes, razão pela qual se solicita seja demonstrada a compatibilidade desse compromisso com as infrações de qualidade apuradas nos PADOS objeto do TAC e com as cláusulas do TAC direcionadas ao cumprimento da regulamentação vigente.

64. Em resposta, a área técnica assim se pronunciou:

4.8. A esse respeito, importa destacar que o "Compromisso relativo a municípios críticos" tem por finalidade assegurar a melhoria da qualidade em municípios que, segundo monitoramento realizado pela Anatel, apresentaram, entre o terceiro trimestre de 2020 e o terceiro trimestre de 2021, baixos níveis de qualidade na prestação do SMP, avaliada mediante os índices PMQ1, PMQ2 e PMQ3, que indicam, respectivamente, as taxas de conexão e queda de chamadas de voz, e a conexão à rede de dados.

4.9. Considerando-se que a identificação dos municípios considerados críticos quanto à qualidade do SMP foi realizada mediante o PMQ1, PMQ2 e PMQ3, tais índices foram também adotados como balizadores do "Compromisso relativo a municípios críticos", conforme se pode observar na Cláusula 10.19 da minuta de Termo de Ajustamento de Conduta SEI nº 7813718:

*Cláusula 10.19. A COMPROMISSÁRIA se obriga, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) meses a contar da data do início da vigência do TAC, a atender e manter os índices PMQ1 (nas tecnologias 2G, 3G e 4G), PMQ2 (nas tecnologias 2G, 3G e 4G) e PMQ3 (nas tecnologias 3G e 4G) em todos os municípios relacionados no Anexo C do presente Termo.*

*§ 1º. Os índices aos quais se refere a presente Cláusula, bem como seus respectivos valores de referência, a serem atendidos neste compromisso, seguem abaixo definidos:*

*a. PMQ1 (2G/3G/4G): acesso à rede de voz, com valor mínimo de 85% na média simples trimestral.*

*b. PMQ2 (2G/3G/4G): desconexão da rede de voz, com valor máximo de 5% na média simples trimestral.*

*c. PMQ3 (3G/4G): acesso à rede de dados, com valor mínimo de 85% na média simples trimestral.*

4.10. De acordo com o que foi exposto no Informe nº 555/2020/COGE/SCO (SEI nº 6170464), de 18/03/2021, os índices PMQ1, PMQ2 e PMQ3 assemelham-se aos indicadores de qualidade SMP5, SMP7 e SMP9, cujo descumprimento foi apurado em Pados admitidos no presente TAC, e que se encontravam previstos no Regulamento Geral de Qualidade do SMP (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575/2011, e atualmente revogado pelo Regulamento de Qualidade, aprovado pela Resolução nº 717/2019:

*4.134 Importa ressaltar aqui a semelhança dos índices PMQ1, PMQ2, PMQ3 e PMQ4 com os indicadores de qualidade SMP5, SMP7, SMP8 e SMP9, previstos no RGQ-SMP. Embora eles possuam metas e formas de coleta e consolidação distintas, ambos os grupos possuem idênticas formas de cálculo. Em grosso modo, pode-se dizer que as principais diferenças entre esses dois grupos residem nas metas - que são superiores para os indicadores previstos no RGQ-SMP - e na forma de consolidação - que nos indicadores previstos no RGQ-SMP é realizada por CN ou UF, enquanto no PMQ1, PMQ2, PMQ3 e PMQ4 é realizada por município.*

*4.135 Diante disso, compreende-se que o descumprimento dos indicadores PMQ1, PMQ2, PMQ3 e PMQ4 - consolidados em nível municipal, pode estar diretamente relacionado ao descumprimento dos indicadores SMP5, SMP7, SMP8 e SMP9, consolidados por CN e, portanto, investimentos direcionados aos municípios críticos terão também o potencial de melhorar os níveis de qualidade dos indicadores SMP5, SMP7, SMP8 e SMP9, previstos no RGQ-SMP.*

4.11. Logo, tomando-se como exemplo Guarulhos-SP, localizado dentro do CN11 (que é composto por vários outros municípios), uma melhoria da qualidade nesse município, medida por meio do PMQ1 (Taxa de acesso à rede de voz), levaria consequentemente a uma melhoria da qualidade no CN11 como um todo, medida pelo indicador SMP5 (Taxa de Alocação de Canal de Tráfego) e previsto no RGQ-SMP. Evidencia-se, portanto, com este exemplo, a relação entre a melhoria da qualidade buscada por meio do "Compromisso relativo a municípios críticos" (melhoria do PMQ1, a nível municipal) e as infrações às normas de qualidade (SMP5, a nível do CN) apuradas nos Pados admitidos no TAC.

4.12. Ademais, observa-se também que o "Compromisso relativo a municípios críticos" apresenta grande compatibilidade com o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução nº 717/2019, que consolida todas as normas atualmente vigentes acerca do tema na Anatel.

4.13. Nesse sentido, nota-se que, assim como os índices PMQ1, PMQ2 e PMQ3 - balizadores

do “Compromisso relativo a municípios críticos – o RQUAL, no §1º de seu artigo 8º também prevê que os indicadores de qualidade passem a ser consolidados em nível municipal, a exemplo dos indicadores IND1, IND2 e IND3:

*REGULAMENTO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – RQUAL*

(...)

*Art. 8º A Qualidade da prestação dos serviços das prestadoras abrangidas por este Regulamento será aferida, para cada serviço, considerando os indicadores constantes do Anexo I deste Regulamento, o Índice de Qualidade de Serviços (IQS), o Índice de Reclamação dos Usuários (IR) e o Índice de Qualidade Percebida (IQP), nos termos definidos neste Regulamento, no Manual Operacional e no documento que estabelecerá os valores de referência, da seguinte forma:*

*§ 1º Serão aferidos em cada município, em ciclos de avaliação semestrais, o Índice de Qualidade do Serviço (IQS) e o Índice de Reclamações dos Usuários (IR).*

(...)

*ANEXO I AO REGULAMENTO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – RQUAL*

*DOS INDICADORES E DOS ÍNDICES DE QUALIDADE*

*Art. 1º O Índice de Qualidade do Serviço (IQS) será calculado semestralmente, por município e para cada serviço, sendo composto pelos indicadores relacionados na Tabela 1.*

**(Grifamos)**

4.14. Ressalta-se ainda que, à semelhança dos índices PMQ1, PMQ2 e PMQ3, os indicadores IND1, IND2 e IND3, constantes do Anexo I ao RQUAL, também tem por finalidade medir, respectivamente, as taxas de conexão de chamadas de voz, queda de chamadas de voz e conexão à rede de dados.

4.15. Além disso, espera-se que as melhorias decorrentes do “Compromisso relativo a municípios críticos” proporcionem também a melhoria da qualidade percebida pelo consumidor, outro parâmetro de avaliação indicado no artigo 8º do RQUAL, acima transcrito, que é determinado mediante a Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida realizada anualmente pela Anatel, e que também figura como compromisso de ajustamento de conduta relativo ao tema qualidade, a ser estabelecido com a Compromissária, nos termos dispostos na Cláusula 10.2 da minuta de Termo de Ajustamento de Conduta SEI nº 7813718:

*Cláusula 10.2. A COMPROMISSÁRIA se obriga, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) meses, a elevar a média de satisfação de seus clientes, o que deverá ser mensurado por meio da avaliação:*

*I - Do nível do Índice de Qualidade Percebida (IQP) em abrangência nacional, previsto no Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019;*

*II - Da estabilidade ou crescimento do nível do IQP por Unidades da Federação, conforme metas e cronograma definidos neste compromisso.*

**(Grifamos)**

4.16. Assim, diante de todo o exposto conclui-se que o “Compromisso relativo a municípios críticos”:

a) possui compatibilidade com as infrações de qualidade apuradas nos Pados objeto do TAC, estabelecidas no revogado Regulamento Geral de Qualidade do SMP (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575/2011, bem como com as normas que o sucederam, definidas no Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução nº 717/2019;

b) proporciona a melhoria nos níveis do PMQ1, PMQ2 e PMQ3, que é relevante para o aumento da qualidade percebida pelo consumidor, diretriz buscada no RQUAL e na Cláusula 10.2 do TAC, que trata sobre o “Índice de Qualidade Percebida”.

4.17. Considera-se, portanto, realizados os esclarecimentos solicitados pela Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel acerca do “Compromisso relativo a municípios críticos”

65. Observa-se, portanto, que a área técnica demonstrou a relação dos índices PMQ1, PMQ2 e PMQ3 com os indicadores de qualidade SMP5, SMP7 e SMP9, cujos descumprimentos foram apurados nos PADOs admitidos no TAC sob análise e, por sua vez, com os indicadores IND1, IND2 e IND3, previstos no art. 8º do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução nº 717, de 2019, que também têm por finalidade medir as taxas de conexão de chamadas de voz, quedas de chamadas de voz e conexão à rede de dados, respectivamente.

66. Desse modo, segundo o exposto pelo corpo técnico, as melhorias decorrentes do cumprimento do compromisso relativo a municípios críticos proporcionará, conseqüentemente, a melhoria na qualidade percebida pelo consumidor, que é um dos parâmetros de avaliação previsto no art. 8º do RQUAL, qual seja, o Índice de Qualidade Percebida (IQP).

67. Portanto, a recomendação constante da conclusão 28 do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU foi atendida pela Agência.

68. Passando para o próximo ponto, a inclusão de dispositivo na minuta do TAC sugerida na **conclusão 30** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU foi acolhida pela Agência, conforme se observa do parágrafo único da Cláusula 10.21 do TAC.

69. Da mesma forma, encontra-se atendida a recomendação de exclusão da expressão “*desde que feita com rigor estatístico*” constante na Cláusula 11.7 da minuta do TAC, atual Cláusula 10.19 (**conclusão 31**).

70. Recomendou-se no Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, na **conclusão 32**, a

necessidade de esclarecimentos sobre o valor do VPL relativo aos compromissos adicionais. Por meio do Informe nº 105/2021/CPAE/SCP (SEI nº 7560540), a área técnica atualizou o VPL referente aos projetos integrantes dessa parte do TAC no montante de - R\$ 198.810.258,98 (menos cento e noventa e oito milhões, oitocentos e dez mil, duzentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos). Segundo se afere da Análise nº 146/2021/EC, esse valor é suficiente para atender o valor mínimo estabelecido no art. 19 do RTAC, consoante a fundamentação apresentada pela área técnica no Informe nº 300/2020/COGE/SCO (SEI nº 5630628 - parágrafos 8.45 a 8.50), na ordem de R\$ 188.777.995,57 (cento e oitenta e oito milhões, setecentos e setenta e sete mil, novecentos e noventa e cinco reais e cinquenta e sete centavos), nos termos dos arts. 19 e 22 do RTAC.

71. Ressalte-se que, sobre a fundamentação expendida no referido Informe acerca da aplicabilidade dos percentuais mínimos previstos no art. 19 do RTAC, esta Procuradoria já se manifestou pela inexistência de óbice jurídico no Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (parágrafos 357 a 376). Portanto, a recomendação constante da conclusão 32 está atendida.

72. Quanto à sugestão de que a área técnica avaliasse a possibilidade de já definir, de antemão, uma lista de “cidades ou rotas reservas” para o caso de ser necessária alguma substituição no que se refere ao compromisso adicional de expansão do *backbone* de fibra óptica, constante da **conclusão 33**, a área técnica não acatou a sugestão, por meio do Informe nº 555/2020/COGE/SCO, nos seguintes termos:

4.140. Sobre o assunto, a Procuradoria argumentou que “ao contrário de outras medidas de infraestrutura, como, por exemplo, a instalação de ERBs, a expansão do backbone de fibra óptica pressupõe uma estrutura contígua de um ponto a outro, o que significa dizer que alterações na rota em razão de substituições de municípios são logicamente mais complexas e demoradas. Assim, caso já haja uma definição prévia no momento da celebração do TAC, eventuais contratemplos poderão ser solucionados de maneira mais célere.”

4.141. No entanto, relativamente a esta sugestão de uma lista pré-definida de “cidades ou rotas reservas”, sugerimos o não acatamento, observando que, no limite, todos os municípios sem atendimento por backbone de fibra ótica são elegíveis para o atendimento do compromisso adicional, podendo compor uma rota. Tendo isso em mente, não existe a necessidade de estabelecer essa lista, já que todos que cumpram o requisito podem ser selecionados. Além disso, a introdução de um novo município ou rota no compromisso adicional pressupõe o recálculo do VPL, pois o ano de implantação da infraestrutura é fundamental para a definição do valor do projeto. Assim, tendo em vista a necessidade de reavaliação dos cálculos, não se entende pertinente o estabelecimento de uma lista pré-definida que posteriormente terá que ser reanalisada.

73. Sobre esse tópico, assim se manifestou o Conselheiro Relator, na Análise nº 146/2021/EC:

4.343. Neste ponto, **alinho-me** à justificativa apresentada pela área. Entendo ser suficiente a previsão de antecedência de prazo para comunicação de eventual substituição de município para atualização do VPL do projeto.

74. Tendo em vista que a sugestão feita por este órgão jurídico não tinha caráter estritamente jurídico, mas dependente da avaliação da conveniência e oportunidade para o seu acatamento, inerente à discricionariedade administrativa, não há, por parte desta Procuradoria, qualquer avaliação jurídica a ser feita acerca da decisão da Administração nesse ponto.

75. Ainda sobre os compromissos adicionais, esta Procuradoria recomendou nas **conclusões 34 a 36**:

34 - Ainda no que se refere ao compromisso adicional de expansão do *backbone* de fibra óptica, recomenda-se:

- a) a inclusão de um prazo de antecedência mínima à data do cumprimento da meta para a solicitação de substituição do respectivo município ou rota;
- b) a especificação de que o município ou rota que será incluído na meta deverá possuir VPL igual ou mais negativo em comparação ao município ou rota que será substituído, considerando-se os mesmos parâmetros econômicos e metodologia de cálculos utilizados na data de assinatura do TAC;
- c) a inclusão de um parágrafo único que contenha previsão expressa de que a substituição de municípios não ensejará a prorrogação do prazo de cumprimento da meta.

35 - Em razão do exposto no item anterior, sugere-se a seguinte redação para a cláusula 12.2:

**“Cláusula 12.2. A COMPROMISSÁRIA, bem como a Anatel, poderá, mediante justificativa e com antecedência mínima de 90 dias à data do início do cumprimento da meta, solicitar a substituição de cidades e rotas, em casos de situações tais como inviabilidade ou negativa de licenciamento ambiental, licenças administrativas, restrições locais e outras, desde que o VPL (com multiplicador) para tal município ou rota seja igual ou mais negativo do que aquele para o município ou rota a ser substituído, considerados os parâmetros econômicos e metodologia de cálculos dos planos de negócios acordados na data de assinatura do TAC, e constantes do Anexo G, para avaliação e aprovação da ANATEL acerca da viabilidade e do interesse público ou**

**não de tal substituição.”**

**Parágrafo único. A substituição de município ou rota não implica na prorrogação do prazo de cumprimento da meta.**

36 - Sugere-se a seguinte redação para a cláusula 12.8, da minuta do TAC:

*Cláusula 12.8. O cumprimento integral dos compromissos previstos neste capítulo poderá ser atingido até 6 (seis) meses após a data final do cronograma, hipótese em que incidirá a multa diária pela mora no cumprimento da meta e a multa pelo descumprimento do item.*

76. Tais recomendações foram integralmente acatadas pela Agência, conforme é possível verificar das atuais Cláusulas 11.2 e 11.9 da minuta de TAC aprovada pelo Conselho Diretor.

77. As **conclusões 37 a 40, e 42**, relacionadas a redação e ajuste de cláusulas do TAC e do MAF (Manual de Acompanhamento e Fiscalização), foram atendidas pela área técnica e chanceladas pelo Conselho Diretor. A **conclusão 41**, também relativa a redação de item do MAF, embora inicialmente não tenha sido acatada pela área técnica, foi acolhida pelo Conselho Diretor.

78. Quanto aos demais ajustes de redação a título de erro material apontados na Cota nº 151/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU, constata-se sua correção pela área técnica, segundo a minuta do TAC (SEI nº 7972891) e do Manual de Acompanhamento e Fiscalização - MAF (SEI nº 7972893).

79. Por fim, reafirma-se o quanto exposto nas **conclusões 43 a 45** do Parecer nº 702/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, especialmente sobre a necessidade de comprovação, pela prestadora, de sua regularidade fiscal junto às Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como junto aos fundos administrados pela Agência, nos termos do art. 11, § 2º, do RTAC.

### **3. CONCLUSÃO**

80. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão da Procuradoria-Geral Federal, integrante da Advocacia-Geral da União - AGU, opina pela viabilidade jurídica de autorização formal para celebração, entre a Agência Nacional de Telecomunicações e a Telefônica Brasil S.A., do Termo de Ajustamento de Conduta aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel por meio do Acórdão nº 415, de 17 de dezembro de 2021 (SEI nº 7826598), de acordo com a versão final do instrumento (minutas do TAC e do MAF constantes, respectivamente, do SEI nº 7972891 e SEI nº 7972893), o que deve ser feito pelo Procurador-Geral da Anatel, nos termos do art. 4º-A, parágrafo único, da Lei nº 9.469, de 1997, e no exercício da competência delegada pelo Advogado-Geral da União ao Procurador-Geral Federal, por meio da Portaria AGU nº 12, de 16 de janeiro de 2020, e subdelegada pelo Procurador-Geral Federal aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações, por meio da Portaria PGF nº 24, de 17 de janeiro de 2020.

À consideração superior.

Brasília, 28 de janeiro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*

LEANDRO DE CARVALHO PINTO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500038174201999 e da chave de acesso 150c4cb4

---

Documento assinado eletronicamente por LEANDRO DE CARVALHO PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 809247936 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO DE CARVALHO PINTO. Data e Hora: 28-01-2022 18:01. Número de Série: 28969415888926487537042168667. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA

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

---

**DESPACHO n. 00083/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.038174/2019-99**

**INTERESSADOS: TELEFONICA BRASIL S.A.**

**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. De acordo com o PARECER n. 00048/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 28 de janeiro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*

IGOR GUIMARÃES PEREIRA

PROCURADOR FEDERAL

PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA

MAT. SIAPE 158529-0

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500038174201999 e da chave de acesso 150c4cb4

---

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 809372539 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 28-01-2022 18:08. Número de Série: 78675177994261251355890706005. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

**DESPACHO n. 00085/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.038174/2019-99**

**INTERESSADOS: TELEFONICA BRASIL S.A.**

**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. **Aprovo o Parecer nº 48/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. **Autorizo**, nos termos do art. 4º-A, parágrafo único, da Lei nº 9.469, de 1997, e no exercício da competência delegada pelo Advogado-Geral da União ao Procurador-Geral Federal, por meio da Portaria AGU nº 12, de 16 de janeiro de 2020, e subdelegada pelo Procurador-Geral Federal aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações, por meio da Portaria PGF nº 24, de 17 de janeiro de 2020, dada sua conformidade jurídica, nos termos do Parecer nº 48/2022//PFE-ANATEL/PGF/AGU, **a celebração, entre a Agência Nacional de Telecomunicações e a Telefônica Brasil S.A., do Termo de Ajustamento de Conduta aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel** por meio do Acórdão nº 415, de 17 de dezembro de 2021 (SEI nº 7826598), de acordo com a versão final do instrumento juntada aos autos pela Superintendência de Controle de Obrigações (minutas do TAC e do MAF constantes, respectivamente, do SEI nº 7972891 e do SEI nº 7972893 ).
3. Abra-se tarefa no Sapiens para o Departamento de Consultoria da PGF, bem como encaminhe-se e-mail para o endereço eletrônico consultoria.pgf@agu.gov.br, a fim de dar-lhe conhecimento desta autorização para celebração de TAC, nos termos do art. 2º da Portaria AGU nº 690, de 2009, e dos arts. 2º e 4º da Portaria PGF nº 201, de 2013, na redação dada pela Portaria PGF nº 24, de 2020, juntando-se os documentos correspondentes. Após firmado o TAC, igualmente dê-se ciência ao Departamento de Consultoria da PGF pelos referidos meios.
4. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 28 de janeiro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*

**PAULO FIRMEZA SOARES**  
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500038174201999 e da chave de acesso 150c4cb4

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 809424061 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 28-01-2022 22:44. Número de Série: 39202853085965979245108033337. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.