



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

PARECER n. 00176/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.013414/2022-48

INTERESSADO: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD

ASSUNTO: Reavaliação pontual do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, especificamente quanto ao prazo previsto no § 2º do artigo 10.

EMENTA: 1. Reavaliação pontual do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019. 2. Aspectos formais. 2.1. Competência da Anatel. Art. 21, XI da CF/88, Arts. 1º, 2º, I e II, 3º, I e 19, I, IV, V, VI e X da LGT. 2.2. Necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública. 2.1.1. Artigo 59 do Regimento Interno da Agência. 2.1.2. É importante que a Consulta Pública da presente proposta observe as disposições da Lei nº 13.848/2019. Recomenda-se que tal procedimento seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado. 2.3. Consulta Interna. Verifica-se que a dispensa de realização de Consulta Interna restou devidamente fundamentada pelo corpo técnico da Agência, nos termos do §2º do artigo 60 do Regimento Interno da Anatel. 2.4. Análise de Impacto Regulatório devidamente realizada. Encontra-se atendido o disposto no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, bem como no art. 6º da Lei nº 13.848/2019. 2.5. Opina-se pela regularidade do procedimento em questão, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor. 3. Mérito. 3.1. Verifica-se que a proposta de alteração do artigo 10, §2º, do RQUAL encontra-se devidamente fundamentada pelo corpo especializado da Agência, não sendo vislumbrados óbices jurídicos à sua apreciação pelo Conselho Diretor da Agência. 3.2. Vale observar que, após a aprovação da presente proposta, com a alteração do §2º do artigo 10 do RQUAL, deve-se alterar o Manual Operacional do RQUAL para que nele seja incluído o prazo em questão, de forma a evitar vácuo normativo, sendo pertinente que tal previsão, consoante destacado da AIR, esteja alinhada à decisão da Superintendente Executiva para a coleta de dados de acesso conforme prevê o normativo aprovado pela Resolução nº 712/2019.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de proposta de reavaliação pontual do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, objeto do item 31 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, nos termos da Resolução Interna Anatel nº 82, de 15 de fevereiro de 2022 .

2. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria, para análise jurídica da proposta, por meio do Informe nº 24/2022/PRRE/SPR (SEI nº 8098894), que foi acompanhado dos seguintes anexos: a) Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI nº 8093268); b) Minuta de Resolução (SEI nº 8098897); e c) Minuta de Consulta Pública (SEI nº 8098899).

3. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se à manifestação.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Dos aspectos formais.

2.1.1. Da competência da Anatel.

4. A Constituição Federal (art. 21, XI, CF) e a LGT atribuíram à Anatel a qualidade de órgão regulador das telecomunicações, a quem conferiu competência para adotar as medidas necessárias para implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações (art. 19, I, LGT).

5. Nessa esteira, o artigo 1º da LGT estabelece que compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Tal organização *“inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências”* (é o que estabelece o parágrafo único do dispositivo).

6. Ademais, nos termos da LGT, o usuário de serviço de telecomunicações tem o direito de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza (art. 3º, I da LGT), sendo dever do Poder Público a adoção de medidas que propiciem padrões de qualidade aos serviços prestados aos usuários (art. 2º, III da LGT).

7. Cumpre observar, ainda, que, dentre as competências da Agência, definidas na LGT, encontram-se as seguintes:

LGT

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

(...)

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

(...)

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

(...)

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

(...)

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

(...)

8. Considerando, portanto, que a proposta em questão é relativa ao modelo de gestão de qualidade e, objetiva a alteração da regulamentação editada no âmbito de sua competência, não há dúvidas de que compete à Agência a reavaliação da regulamentação da matéria em questão.

2.1.2. Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

9. A consulta pública, segundo o art. 59 do Regimento Interno da Agência (Resolução nº 612/2013), tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral, representando, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

10. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, participar, negociar e fazer prevalecer seus interesses. É preciso que essa colaboração ocorra, entretanto, de forma institucionalizada e previamente estipulada, com o fito de garantir a transparência desse processo de abertura à

sociedade, momento adequado para que os diversos atores econômicos e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.

11. Por meio da consulta pública, de outro lado, procura-se minorar os riscos de captura do agente regulador pelos agentes econômicos exploradores da atividade regulada, fato que ocorre, grosso modo, quando estes conseguem impor sua vontade e imprimir seus interesses, mesmo quando incompatíveis com o interesse público ou com os direitos dos usuários, nas decisões do ente regulador.

12. Sem dúvida, a falta de transparência e a institucionalização do segredo como prática decisória são elementos que comprometem a independência do agente regulador, trazendo consigo um déficit democrático inconciliável com os princípios que regem a atividade política no Estado de Direito.

13. Segundo Márcio Iorio Aranha^[1], não foi sem propósito que os mecanismos da consulta e da audiência pública foram introduzidos na atual legislação e regulamentação setorial. Trata-se de um passo de reorientação da função das agências para a sua vocação inicial de espaços públicos e, portanto, mediadores do diálogo para preservação da virtude política dos interessados em verem suas vozes traduzidas em ação.

14. A consulta pública, então, serve como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados no tema específico. Na interpretação de Floriano de Azevedo Marques Neto^[2] os entes públicos incumbidos de exercer a regulação estatal sobre um determinado setor da economia devem ser concebidos com ampla transparência e permeabilidade, sem descuidar de certa neutralidade. A permeabilidade se revela no diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação.

15. Ao tratar do assunto, a Exposição de Motivos nº 231/MC-EM-LGT, de 10.12.1996, afirmou que a consulta pública é instrumento capaz de “*dificultar comportamentos oportunistas e inibir ações indesejáveis por parte de operadoras e grupos de interesses*”, realçando a característica de transparência e permeabilidade institucionalizada imprimida à Anatel.

16. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão^[3] explica que os espaços públicos de discussão foram criados como mecanismos de legitimação do processo decisório, no intento de reduzir o déficit democrático da regulação administrativa. Vê-se, pois, que o viés democrático é impingido às instituições públicas na medida em que nelas se abrem espaços destinados à manifestação do indivíduo, no exercício do direito de sua cidadania.

17. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo artigo 59 do Regimento Interno da Agência, *in verbis*:

Regimento Interno da Anatel

Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.

§ 1º A Consulta Pública pode ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.

§ 2º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a 10 (dez) dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo.

§ 3º A divulgação da Consulta Pública será feita também na página da Agência na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhada, dentre outros elementos pertinentes, dos seguintes documentos relativos à matéria nela tratada:

I - informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;

II - manifestações da Procuradoria, quando houver;

III - análises e votos dos Conselheiros;

IV - gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada;

V - texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, e permanecerá à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

§ 5º Os pedidos de prorrogação de prazo de Consulta Pública serão decididos pelo Superintendente nas matérias de sua competência e, aqueles relativos a matérias sob a competência do Conselho Diretor, distribuídos ao Conselheiro Relator do processo submetido à

Consulta Pública, exceto quando a ausência deste prejudicar a análise tempestiva do pedido, caso em que deverá ser realizado sorteio da matéria, nos termos do art. 9º deste Regimento.

§ 6º Na fixação dos prazos para a apresentação de críticas e sugestões às Consultas Públicas, a Agência deverá considerar, entre outros, a complexidade, a relevância e o interesse público da matéria em análise.

18. É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º, do Regimento Interno da Agência dispõe expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes.

19. Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, em consonância com a noção de transparência e publicidade que deve pautar a atuação da Agência, e que se refletirá em uma participação mais ampla e consciente da sociedade e dos agentes regulados.

20. Por fim, insta consignar o disposto na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras, e, especificamente no que se refere ao procedimento de Consulta Pública, estabelece, *verbis*:

Lei nº 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

21. Considerando os termos da norma acima transcrita, é importante que a Consulta Pública da presente proposta observe suas disposições. Recomenda-se, portanto, que, tal procedimento seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

22. Registre-se, por oportuno, que a ressalva constante do §2º do artigo 9º quanto a eventual prazo diferente em legislação específica refere-se à lei ordinária. Dessa feita, o prazo previsto no Regimento Interno da Anatel não se configura como exceção.

2.1.3. Da Consulta Interna.

23. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em seu artigo 60, o seguinte:

Regimento Interno da Anatel

Art. 60. A Consulta Interna tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões dos servidores da Agência.

§ 1º A Consulta Interna será realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere.

§ 2º A Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.

§ 3º A Consulta Interna poderá ser realizada independentemente de realização de Consulta Pública.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.

24. Verifica-se que a regra é a realização da Consulta Interna, sendo exceção a sua dispensa, que poderá ocorrer quando demonstrado que sua realização poderá impedir ou retardar deliberação de matéria urgente. Nesse sentido, o Regimento Interno da Anatel recomenda, como regra, a realização de Consulta Interna, devendo sua dispensa, se for o caso, ser devidamente motivada com base nas exceções constantes do Regimento Interno da Anatel.

25. Em atenção à norma regimental, o corpo técnico, no bojo do Informe nº 24/2022/PRRE/SPR, registrou o seguinte:

II - Realização de Consulta Interna

3.21. Conforme art. 60 do Regimento Interno da Anatel (RIA), as propostas de atos normativos devem ser submetidas a consulta interna, quando poderão receber críticas e sugestões dos servidores da Anatel.

[...]

3.22. Conforme prevê o § 3º do art. 60 do RIA, a Consulta Interna pode ser dispensada, quando sua realização retardar o prosseguimento de projeto considerado urgente.

3.23. A Resolução Interna Anatel nº 82, de 15 de fevereiro de 2022 (SEI nº 8053831), que aprovou a revisão da Agenda Regulatória 2021-2022, classificou o presente projeto como prioritário, e previu como metas a elaboração do Relatório de AIR e de proposta regulamentar, além da publicação da Consulta Pública até o 1º semestre de 2022. Com a aprovação desta alteração na Agenda Regulatória pelo Conselho Diretor em 10 de fevereiro de 2022, restam apenas 5 (cinco) meses para que todas as etapas prévias à publicação da Consulta Pública sejam realizadas.

3.24. Assim, entende-se devidamente fundamentada a dispensa da realização de consulta interna no presente caso, conforme § 3º do art. 60 do RIA.

26. Verifica-se, assim, que a dispensa de realização de Consulta Interna restou devidamente fundamentada pelo corpo técnico da Agência, nos termos do §2º do artigo 60 do Regimento Interno da Anatel.

2.1.4. Da Análise de Impacto Regulatório.

27. No que se refere à Análise de Impacto Regulatório (AIR), o Regimento Interno da Anatel, em seu artigo 62, parágrafo único, estabelece:

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório.

28. A necessidade de realização do Relatório de AIR passou a ser prevista também na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que determina:

Lei nº 13.848/2019

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (Regulamento)

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

29. *In casu*, verifica-se que a Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 8093268) foi devidamente realizada. Quanto ao ponto, o corpo técnico, no Informe nº 24/2022/PRRE/SPR, consignou o seguinte:

3.16. Conforme justificativas expostas na AIR, concluiu-se que alternativa D é a que melhor endereça a solução do problema apresentado, uma vez que mantém a sistemática e dinâmica de coleta de dados setoriais instituída pela regulamentação aprovada pela Resolução nº 712/2019, ao passo que também alinha o §2º do artigo 10 do RQUAL a outros trechos do regulamento que remetem ao Manual Operacional o detalhamento de métodos e características operacionais, tais como prazos, do processo de aferição da qualidade.

3.17. Definido o tema de estudo, analisou-se: (i) a presença de um problema regulatório; (ii) a identificação dos agentes afetados pelo eventual problema; (iii) a fundamentação que demonstra a competência da Anatel para tratá-lo; (iv) os objetivos a serem alcançados; (v) a identificação e análise de alternativas para tratamento do problema e; (v) considerando-se as vantagens e desvantagens de cada uma delas, a indicação da alternativa mais adequada para cada problema identificado.

3.18. Tem-se, assim, que o Relatório de AIR (SEI nº 8093268) atende ao disposto no art. 6º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, no qual estão descritos os elementos que devem constar do relatório de AIR:

[...]

30. Assim, encontra-se atendido o requisito previsto no parágrafo único do artigo 62 do Regimento Interno da Agência, bem como no artigo 6º da Lei nº 13.848/2019.

31. Ante o exposto, opina-se pela regularidade do procedimento em questão, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor.

2.2 Do mérito da proposta.

32. Consoante relatado, trata-se de reavaliação pontual do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, especificamente quanto ao prazo previsto no § 2º do artigo 10.

33. Quanto ao ponto, o corpo técnico, no bojo do Informe nº 24/2022/PRRE/SPR, asseverou o seguinte:

3.7. O Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, traz uma série de prazos para a conclusão de definições, elaboração de documentos e implementação de ferramentas necessárias à sua plena operacionalização. O detalhamento das etapas e prazos envolvidos nos processos de publicação de informações e de aferição dos indicadores e índices de qualidade é definido, conforme previsto no regulamento, no Manual Operacional.

3.8. Um prazo operacional relativo ao processo de aferição, entretanto, é definido no próprio regulamento, especificamente no § 2º de seu art. 10:

Art. 10. A responsabilidade pela geração e disponibilização de dados à ESAQ é exclusiva das prestadoras abrangidas por este Regulamento e por aquelas que exercerem a faculdade prevista no [art. 3º](#).

§ 1º Não haverá a cobrança nem desconto em franquia com relação ao volume de dados trafegados nas conexões por terminais de consumidores para realização de medições de qualidade pela ESAQ.

§ 2º As informações de responsabilidade da Anatel e das prestadoras que sejam necessárias ao cálculo de indicadores serão disponibilizadas à ESAQ até o dia 10 (dez) do mês subsequente ao da coleta, ressalvada a aferição da Pesquisa de Qualidade Percebida, que segue calendário próprio.

3.9. Este prazo foi objeto de análise nos autos do processo nº 53500.043260/2021-38, que trata de alteração da coleta de dados de acesso do Serviço Móvel Pessoal - SMP.

3.10. Naquele processo, o Informe nº 273/2021/PRUV/SPR (SEI nº [7812779](#)) analisa "recurso administrativo interposto pela Conexis, referente à proposta de alteração da coleta de dados setoriais relativos aos acessos do Serviço Móvel Pessoal - SMP".

3.11. Especificamente entre a intersecção daquela coleta com o prazo previsto no § 2º do art. 10 do RQUAL, o referido Informe assim dispõe:

3.2. Em breve síntese, o referido recurso solicita:

(...)

II - em atenção ao Princípio da Eventualidade, o acolhimento das razões de mérito ora defendidas para que, em sede de juízo de retratação, a SUE revise o prazo consignado na alínea "c" do Anexo ao Despacho Decisório n.º 13/2021/SUE, de modo a consignar o prazo "10 (dez) dias úteis"; ou

III - caso essa Superintendência entenda pela impossibilidade de manutenção do prazo que sempre foi praticado pelo setor para report das informações – o que se admite apenas por hipótese – que receba o presente recurso como Pedido de Anulação visando à ulterior submissão da matéria ao Conselho Diretor para apreciação do mérito e revisão do Art. 10 do RQUAL, de modo a contemplar a prazo de até o dia 15 (quinze) já praticado para a coleta de dados dos SeAC, SCM e STFC.

(...)

3.11. Quanto ao item II do recurso, que versa sobre a alteração do prazo de coleta de 10º dia útil do mês subsequente à coleta para o 10º dia, primeiramente, ressalte-se que o objetivo de tal alteração foi devidamente fundamentada, conforme motivação exposta no item 3.13.1 do Informe nº 217/2021/PRUV/SPR (SEI nº [7460194](#)), a saber:

3.13.1. Houve 4 (quatro) contribuições referentes ao conteúdo do item " Limite de entrega", que estabelece que os arquivos deverão ser encaminhados à Agência até o dia 10 (dez) de cada mês subsequente ao fato medido. As contribuições solicitam a manutenção do limite atual que seria até o 10º dia útil, sob a alegação de necessidade de maior tempo operacional para tratamento e envio das informações, maior complexidade trazida pela utilização de dados de CDR na definição do município do acesso e inviabilidade de cumprimento do novo prazo estipulado sem trazer risco à qualidade dos dados. Sugere-se que tais contribuições não sejam acatadas, haja vista que a presente proposta visa equacionar o referido prazo com aquele estabelecido pelo art. 10, § 2º do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019:

Art. 10. A responsabilidade pela geração e disponibilização de dados à ESAQ é exclusiva das prestadoras abrangidas por este Regulamento e por aquelas que exercerem a faculdade prevista no [art. 3º](#).

(...)

§ 2º As informações de responsabilidade da Anatel e das prestadoras que sejam necessárias ao cálculo de indicadores serão disponibilizadas à ESAQ **até o dia 10 (dez) do mês subsequente ao da coleta**, ressalvada a aferição da Pesquisa de Qualidade Percebida, que segue calendário próprio.

(grifo nosso)

3.12. Assim, resta claro o objetivo de alinhar o prazo da coleta de acessos do SMP ao prazo estabelecido pelo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL).

3.13. No entanto, considerando a evolução do processo de aferição dos indicadores desde a aprovação do Regulamento, cabe tecer algumas considerações.

3.14. Um ponto importante é que na atual fase experimental do RQUAL, estão sendo utilizados os prazos de 15 dias em relação ao mês subsequente da apuração do indicador de qualidade para envio dos dados à Entidade de Suporte a Aferição da Qualidade (ESAQ). O RQUAL, em seu inciso I do artigo 19, definiu como atribuição da ESAQ a execução do processo de aferição da Qualidade na forma definida no Manual Operacional (MOP). O MOP, por sua vez, define os métodos de coleta, cálculo, consolidação e publicação dos indicadores e dos índices de qualidade. Em 29 de junho de 2021, por meio do Despacho Decisório nº 24/2021/COQL/SCO (SEI nº 7076819), o coordenador do Grupo Técnico de Qualidade (GTQUAL) aprovou a versão 1.0 do Manual Operacional, de forma que as rotinas de envio de dados e os desenvolvimentos dos sistemas da ESAQ que suportam o processo de aferição pudessem evoluir para sua versão de produção.

3.15. Ademais, com o avanço da implementação do processo de aferição pela ESAQ se observa que a alteração da data limite para entrega dos dados de acessos do SMP pelas prestadoras de telecomunicações do dia 10 para o dia 15 de cada mês produz pouco impacto no processo de aferição da Qualidade, dado que os acessos do SMP não são empregados diretamente no cálculo dos indicadores que compõem o Índice de Qualidade de Serviço (IQS). Essas informações são utilizadas apenas na definição do plano amostral de alguns indicadores, de forma trimestral. Além disso, após a coleta das informações pela ESAQ se iniciam rotinas de verificação e consistência dos dados que demandam em torno de 10 dias para serem concluídas.

3.16. Outro ponto importante para se destacar é que, historicamente, o prazo de 10 dias estabelecido para a coleta de acessos do SMP, diferente do prazo estabelecido para as coletas de acessos dos demais serviços (SCM, STFC e SeAC) que é de 15 dias, advinha da necessidade de alinhamento com os prazos para a geração da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) no âmbito do processo de licenciamento dos terminais do SMP. Com a entrada em vigor do Regulamento Geral de Licenciamento, aprovado pela Resolução nº 719, de 10 de fevereiro de 2020, essas informações passaram a ser gerenciadas pelo sistema Mosaico, não havendo mais a necessidade desse alinhamento.

3.17. Diante das razões expostas, não se vislumbra óbice ao acolhimento do pedido de revisão do prazo consignado na alínea "c" do Anexo ao Despacho Decisório nº 13/2021/SUE, estabelecendo um novo prazo de até o 15º dia do mês subsequente ao da coleta.

3.18. Quanto ao item III do recurso administrativo ora em análise, considera-se que houve a perda de seu objeto, tendo em vista as considerações constantes deste Informe relativos ao item II do recurso, em que se entendeu pela possibilidade de adoção do prazo de 15 dias para o reporte de dados, não mais havendo que se debater eventual anulação da alínea "c" do Anexo ao Despacho Decisório nº 13/2021/SUE.

3.19. Independentemente desse fato, há que se observar que o recurso administrativo interposto pela Conexis trouxe vários elementos relevantes no sentido de que se avalie promover ajuste ao artigo 10 do RQUAL, de modo a excluir o prazo de 10 dias previsto no § 2º de seu artigo 10. O aprendizado obtido com o avanço da implementação do processo de aferição dos indicadores de qualidade, no âmbito da implementação do RQUAL, possibilitou a constatação da pertinência e viabilidade dessa mudança e demonstrou que processos operacionais dessa natureza são dinâmicos e passíveis de ajustes e adequações, sendo mais adequado, portanto, que os prazos decorrentes sejam tratados no âmbito do Manual Operacional. Assim, os prazos podem ser melhor avaliados e dimensionados sem necessidade de alteração regulamentar, que

necessita seguir um rito específico para sua consecução, o que demanda, por consequência, prazos maiores.

3.12. Diante desta análise, tal Informe concluiu ser "*oportuno iniciar os procedimentos previstos na regulamentação para que o Conselho Diretor venha a deliberar sobre o artigo 10, § 2º, do RQUAL, de modo a retirar a previsão de prazo constante do referido artigo e contemplar no MOP, com vistas a manter o alinhamento e a uniformidade dos prazos de coleta de dados da Anatel*".

3.13. Com este objetivo, o projeto foi incluído na Agenda Regulatória 2021-2022 (item 31), com meta de finalização do AIR e da respectiva proposta no 1º semestre de 2022, bem como de aprovação final no 2º semestre de 2022.

3.14. Assim, a iniciativa de reavaliação pontual do RQUAL tem como escopo especificamente o prazo previsto no §2º do art. 10, com objetivo de alinhamento à nova sistemática de coleta de dados setoriais trazida pela regulamentação aprovada pela Resolução nº 712/2019. Este constituiu o único tema objeto de estudo da AIR.

34. Destaque-se, por oportuno, que esta Procuradoria, no bojo do processo nº 53500.043260/2021-38, por meio do Parecer nº 00066/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU, manifestou-se favoravelmente à proposição do corpo técnico no sentido fossem iniciados os procedimentos previstos na regulamentação para que o Conselho Diretor venha a deliberar sobre o artigo 10, § 2º, do RQUAL, de modo a retirar a previsão de prazo constante do referido artigo e a contemplá-lo no Manual Operacional (MOP), com vistas a manter o alinhamento e a uniformidade dos prazos de coleta de dados da Anatel. Vejamos os seguintes trechos da conclusão do aludido opinativo:

3. CONCLUSÃO.

44. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União - AGU, opina:

Do Informe nº 273/2021/PRUV/SPR:

a) Esta Procuradoria adere à proposta da área técnica constante do Informe nº 273/2021/PRUV/SPR, sendo pertinente tecer algumas considerações sobre ela;

(...)

d) Quanto ao pedido de alteração do prazo da coleta de dados de acessos do SMP, verifica-se que a proposta do corpo técnico de acolher tal pedido para até o 15º dia do mês subsequente ao da coleta, alinhando com os prazos das coletas de acessos dos demais serviços (SCM, STFC e SeAC), é razoável;

e) Verifica-se que a proposta de acolhimento do pedido de revisão do prazo consignado na alínea "c" do Anexo ao Despacho Decisório nº 13/2021/SUE, estabelecendo um novo prazo de até o 15º dia do mês subsequente ao da coleta foi devidamente fundamentada pelo corpo técnico, que destacou, ainda, a inexistência de qualquer óbice para tanto;

(...)

g) Outrossim, como proposto pelo corpo técnico, é pertinente que se inicie os procedimentos previstos na regulamentação para que o Conselho Diretor venha a deliberar sobre o artigo 10, § 2º, do RQUAL, de modo a retirar a previsão de prazo constante do referido artigo e a contemplá-lo no Manual Operacional (MOP), com vistas a manter o alinhamento e a uniformidade dos prazos de coleta de dados da Anatel. Iniciados os procedimentos necessários para tanto, a Agência poderá avaliar a questão e deliberar a seu respeito;

(...)

35. Pois bem, iniciados os procedimentos necessários, no bojo do presente processo, foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 8093268), nas quais foram identificadas as seguintes alternativas para tratamento do problema identificado:

Alternativa A: Manter o prazo previsto no §2º do art. 10 do RQUAL para a coleta de dados de acessos

Alternativa B: Alterar o prazo previsto no §2º do art. 10 do RQUAL para a coleta de dados de acessos, alinhando-o ao prazo atualmente previsto nos Despachos Decisórios da SUE

Alternativa C: Alterar o §2º do art. 10 do RQUAL para prever que a coleta de dados de acesso e seu repasse à ESAQ deve obedecer à sistemática da Resolução nº 712/2019

Alternativa D: Alterar o §2º do art. 10 do RQUAL para prever que a coleta de dados de acesso e seu repasse à ESAQ estará prevista no Manual Operacional

36. O objetivo da ação, nos termos da AIR, *"é corrigir a discrepância hoje existente quanto à coleta de dados setoriais de acesso dos serviços de qualidade abarcados pelo RQUAL"*, na medida em que *"hoje há dois prazos estabelecidos: (i) um no §2º do art. 10 do RQUAL; e (ii) outro aprovado pela Superintendente Executiva conforme normativo de coletas setoriais aprovado pela Resolução nº 712/2019"*.

37. Após análise das alternativas, concluiu-se que a alternativa D é a que melhor endereça o problema apresentado pelos seguintes fundamentos:

3.16. Conforme justificativas expostas na AIR, concluiu-se que **alternativa D** é a que melhor endereça a solução do problema apresentado, uma vez que mantém a sistemática e dinâmica de coleta de dados setoriais instituída pela regulamentação aprovada pela Resolução nº 712/2019, ao passo que também alinha o §2º do artigo 10 do RQUAL a outros trechos do regulamento que remetem ao Manual Operacional o detalhamento de métodos e características operacionais, tais como prazos, do processo de aferição da qualidade.

38. Quanto ao ponto, vale frisar, esta Procuradoria, em diversas oportunidades, já se manifestou pela possibilidade de que aspectos eminentemente técnicos e operacionais, como no presente caso, sejam previstos em Manuais Operacionais.

39. Com a proposta, o artigo 10, §2º, do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, passaria a deter a seguinte redação:

“Art. 10

.....
§ 2º As informações de responsabilidade da Anatel e das prestadoras que sejam necessárias ao cálculo de indicadores serão disponibilizadas à ESAQ no prazo previsto no Manual Operacional.
.....” (NR)

40. Verifica-se, assim, que a proposta de alteração do artigo 10, §2º, do RQUAL encontra-se devidamente fundamentada pelo corpo especializado da Agência, não sendo vislumbrados óbices jurídicos à sua apreciação pelo Conselho Diretor da Agência.

41. Quanto à operacionalização e ao monitoramento da alternativa sugerida, consta na AIR o seguinte:

8.3. Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

8.3.1. A alternativa será operacionalizada por meio de Resolução do Conselho Diretor alterando o §2º do artigo 10 do RQUAL conforme sugere a alternativa escolhida.

8.4. Como a alternativa sugerida será monitorada?

8.4.1 A alternativa será monitorada acompanhando-se o previsto no manual operacional do RQUAL e se este documento está alinhado à decisão da Superintendente Executiva para a coleta de dados de acesso conforme prevê o normativo aprovado pela Resolução nº 712/2019.

42. Vale observar que, após a aprovação da presente proposta, com a alteração do §2º do artigo 10 do RQUAL, deve-se alterar o Manual Operacional do RQUAL para que nele seja incluído o prazo em questão, de forma a evitar vácuo normativo, sendo pertinente que tal previsão, consoante destacado da AIR, esteja alinhada à decisão da Superintendente Executiva para a coleta de dados de acesso conforme prevê o normativo aprovado pela Resolução nº 712/2019.

3. CONCLUSÃO.

43. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União, conclui o seguinte:

Dos aspectos formais.

Da competência da Anatel.

a) Não há dúvidas de que compete à Agência a reavaliação da regulamentação da matéria em questão (Art. 21, XI, da CF/88, Arts. 1º, 2º, I e II, 3º, I e 19, I, IV, V, VI e X da LGT);

Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

b) Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo artigo 59 do Regimento Interno da Agência;

c) É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º, do Regimento Interno da Agência dispõe expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes;

d) Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, em consonância com a noção de transparência e publicidade que deve pautar a atuação da Agência, e que se refletirá em uma participação mais ampla e consciente da sociedade e dos agentes regulados;

e) Por fim, insta consignar o disposto na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras. É importante que a Consulta Pública da presente proposta observe suas disposições. Recomenda-se, portanto, que, tal procedimento seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado;

Da Consulta Interna.

f) Verifica-se que a dispensa de realização de Consulta Interna restou devidamente fundamentada pelo corpo técnico da Agência, nos termos do §2º do artigo 60 do Regimento Interno da Anatel;

Da Análise de Impacto Regulatório.

g) *In casu*, verifica-se que a Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 8093268) foi devidamente realizada. Assim, encontra-se atendido o requisito previsto no parágrafo único do artigo 62 do Regimento Interno da Agência, bem como no artigo 6º da Lei nº 13.848/2019;

h) Ante o exposto, opina-se pela regularidade do procedimento em questão, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor;

Do mérito da proposta.

i) No mérito, verifica-se que a proposta de alteração do artigo 10, §2º, do RQUAL encontra-se devidamente fundamentada pelo corpo especializado da Agência, não sendo vislumbrados óbices jurídicos à sua apreciação pelo Conselho Diretor da Agência;

j) Vale observar que, após a aprovação da presente proposta, com a alteração do §2º do artigo 10 do RQUAL, deve-se alterar o Manual Operacional do RQUAL para que nele seja incluído o prazo em questão, de forma a evitar vácuo normativo, sendo pertinente que tal previsão, consoante destacado da AIR, esteja alinhada à decisão da Superintendente Executiva para a coleta de dados de acesso conforme prevê o normativo aprovado pela Resolução nº 712/2019.

À consideração superior.

Brasília, 08 de abril de 2022.

(assinado eletronicamente)

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX

Procuradora Federal

Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Adjunta

(assinado eletronicamente)

PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI

Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500013414202248 e da chave de acesso 9099a315

Notas

1. [^] - ARANHA, Márcio Iorio. *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, 2005, p. 199
2. [^] - MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*
3. [^] - ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.



Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 858988785 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 08-04-2022 08:27. Número de Série: 63558449850080731366343061125434415053. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 858988785 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI. Data e Hora: 08-04-2022 06:57. Número de Série: 2981176210093423292. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

DESPACHO n. 00423/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.013414/2022-48

INTERESSADOS: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD

ASSUNTOS: Reavaliação pontual do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, especificamente quanto ao prazo previsto no § 2º do artigo 10.

1. De acordo com o Parecer nº 176/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 08 de abril de 2022.

(assinado eletronicamente)

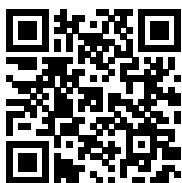
MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO

Procuradora Federal

Coordenadora de Procedimentos Regulatórios

Mat. Siape nº 1585369

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500013414202248 e da chave de acesso 9099a315



Documento assinado eletronicamente por MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 862277041 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 08-04-2022 09:29. Número de Série: 36992792644257467531776214570. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

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

DESPACHO n. 00426/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.013414/2022-48

INTERESSADOS: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 176/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR/Anatel.

Brasília, 08 de abril 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) 53500013414202248 e da chave de acesso 9099a315



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 862479935 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 08-04-2022 14:01. Número de Série: 39202853085965979245108033337. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
