PARECER n. 00960/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.006207/2015-16
INTERESSADOS: ROCURADOR-GERAL DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À ANATEL (PFE-ANATEL)
ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO

1. Proposta de novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL. 2. Análise após a realização da Consulta Pública nº 29/2017. 3. Aspectos formais. Regularidade. 4. Mérito. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a esta Procuradoria para análise, após a realização de consulta pública, da proposta de novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL o qual consolidará em um único normativo as regras relativas à qualidade da telefonia fixa, da telefonia móvel, do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM e do Serviço de Acesso Condicionado - SeAC.

2. Este órgão jurídico manifestou-se sobre a proposta que seria submetida à consulta pública por intermédio do Parecer nº 576/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 24.08.2016 (documento SEI nº 0762738 - volume I dos autos) e do Parecer nº 621/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 12.09.2018 (documento SEI nº 0806206 - volume II).

3. Em seguida, a área técnica elaborou o Informe nº 153/2016/SEI/PRRE/SPR, de 30.11.2016 (documento SEI nº 0956368 - volume II), no qual analisou as considerações da Procuradoria, realizou ajustes e esclarecimentos adicionais, elaborou nova minuta de resolução e, ao final, encaminhou os autos ao Conselho Diretor, para fins de Consulta Pública.

4. O Conselho Diretor da ANATEL aprovou a proposta feita pelo Conselheiro Relator na Análise nº 49/2017/SEI/IF (documento SEI nº 1271250 - volume II) e autorizou a colheita de subsídios junto a atores externos de relevância para a posterior conclusão de seu voto (cf. Despacho Ordinatório de 29.03.2017 - documento SEI nº 1322968, volume III).

5. O prazo de relatoria foi prorrogado por 120 dias (cf. Despacho Ordinatório de 12.06.2017 - documento SEI nº 1553343, volume X) e, em seguida, por mais 30 dias (cf. Despacho Ordinatório de 13.10.2017 - documento SEI nº 1994003, volume X).

6. No volume XI dos autos, consta a Análise nº 205/2017/SEI/IF, as minutas da resolução sem marcas e com marcas de revisão que foram submetidas à consulta pública, um arquivo contendo apresentação sobre o tema, o acórdão nº 519, de 07.11.2017 e o documento de abertura da Consulta Pública nº 29, de 07.11.2017.

7. O prazo da consulta pública foi prorrogado em 60 dias pelo acórdão nº 695, de 29.12.2017 (documento SEI nº 2271991 - volume XXV), e em 30 dias pelo Acórdão nº 74, de 23.02.2018 (documento SEI nº 2439872 - volume XXXIV).

8. Posteriormente, pelo Acórdão nº 177, de 06.04.2018 (documento SEI nº 2592753 - volume XXXVI), o Conselho Diretor negou novos pedidos de prorrogação, mantendo a data final da consulta pública para o dia 08.04.2018.

9. Sobreveio, então, o Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR, de 23.11.2018 (documento SEI nº 3108719 - volume XXXVIII), no qual a área técnica analisou as contribuições recebidas na consulta pública e, após as alterações que entendeu pertinentes, encaminhou os autos para análise da Procuradoria.

10. Registre-se, por fim, que também constam no volume XXXVIII a minuta de Resolução Pós-CP sem marcas (SEI nº 3505421) e com marcas de revisão (SEI nº 3506239), bem como planilha contendo as contribuições e respectivas análises da área técnica.

11. É o relatório. Passa-se ao opinativo.

2. FUNDAMENTAÇÃO

3. DA ANÁLISE FORMAL DO PROCEDIMENTO SOB EXAME.

12. Inicialmente, cabe a este órgão jurídico a análise do atendimento das disposições legais e regimentais quanto ao procedimento de Consulta Pública e à consolidação das propostas dela decorrentes.

13. Nessa esteira, verifica-se que a aprovação, alteração e, até mesmo, revogação de normas pela Anatel constitui exercício de sua função normativa, a qual decorre da sua natureza de órgão regulador, conforme previsto pela Constituição Federal, art. 21, inc. XI, e nos termos da Lei nº 9.472, de

1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT).

14. Com efeito, 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).

15. 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).

16. Cumpre observar que a Proposta de Revisão do Modelo de Gestão de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações contempla alterações substanciais quanto ao tema, que possui ampla relevância setorial, com a edição de ato normativo específico. Assim, cumpre destacar os termos do art. 42 da LGT, que determina que *"as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca"*.

17. De maneira a disciplinar esse artigo, o Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, definiu e firmou algumas especificações acerca do tema. Confira-se:

> **RIA**
>
> 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. Cite-se, ainda, os comandos contidos no art. 42 da LGT e no art. 37, inciso VIII,do Regimento Interno da Anatel, *verbis:*

> **LGT**
>
> Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.
>
> **RIA**
>
> Art. 37. Os processos administrativos observarão, dentre outros, os seguintes critérios de:
>
> [...]
>
> VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos interessados;
>
> [...]

19. Consoante se depreende das normas regentes supramencionadas, imperiosa a submissão da proposta sob exame, previamente à sua edição, à discussão por meio de Consulta Pública.

20. A referida tarefa é inarredável e a Administração Pública está vinculada ao cumprimento desse mandamento legal. Ocorre que a forma pela qual se dará efetividade a ele foi jungida à discricionariedade do administrador, que, entretanto, fixou garantias mínimas ao administrado na consecução desse propósito.

21. Nesse sentido, cabe a esta Procuradoria emitir pronunciamento acerca da compatibilidade

da proposta formulada com a legislação, bem como analisar se o seu trâmite atendeu às previsões do Regimento Interno e da Lei Geral de Telecomunicações, além de verificar se houve atendimento do procedimento às disposições regimentais quanto à Consulta Pública e à consolidação das propostas decorrentes.

22. Nessa toada, insta verificar qual o órgão responsável pela análise das propostas feitas pela área técnica antes e depois da Consulta Pública. A esse respeito, constata-se que o órgão máximo deliberativo da Anatel é o Conselho Diretor, ao qual foram enfeixadas as seguintes funções, de acordo com o art. 16, inciso V, do Decreto nº 2.338/97 (Regulamento da Anatel), o art. 22, inciso IV, da LGT, e o art. 62 do Regimento Interno da Anatel, *in verbis*:

> **Regulamento da Anatel**
>
> Art.16. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, e especialmente: (...)
>
> V - exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações; (...)
>
> **LGT**
>
> Art. 22. Compete ao Conselho Diretor: (...)
>
> IV - editar normas sobre matérias de competência da Agência; (...)
>
> **Regimento Interno da Anatel**
>
> 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.
>
> (...)

23. Assim, verifica-se que foram observadas as atribuições legal e regimentalmente impostas à Anatel no que concerne à edição da norma, uma vez que coube ao Conselho aprovar a versão final do texto encaminhado à Consulta Pública, bem como a ele incumbirá a decisão acerca das contribuições formuladas e do teor da minuta a ser aprovada.

24. Cumpre, outrossim, registrar que a deliberação do Conselho Diretor da Anatel é uma espécie de ato administrativo, para cuja produção é exigida suficiente e clara motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, de acordo com o art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999.

25. Ademais, no que diz respeito à forma, é oportuno citar o art. 40, inc. I, e parágrafo único, do Regimento Interno da Agência, que disciplina como são emanados os atos da Agência, sendo a Resolução de atribuição exclusiva do Conselho Diretor da Anatel:

> **RIA**
>
> Art. 40. A Agência manifestar-se-á mediante os seguintes instrumentos:
>
> I - Resolução: expressa decisão quanto ao provimento normativo que regula a implementação da política de telecomunicações brasileira, a prestação dos serviços de telecomunicações, a administração dos recursos à prestação e o funcionamento da Agência; [...]
>
> Parágrafo único. A Resolução, a Súmula, o Acórdão e a Consulta Pública de minuta de ato normativo são instrumentos deliberativos de competência exclusiva do Conselho Diretor.

26. Tendo em vista a redação do dispositivo acima citado, constata-se correspondência entre o assunto a ser tratado na norma e o instrumento a ser utilizado para as alterações pertinentes (Resolução).

27. Nos termos do art. 60 do Regimento Interno da Agência, as minutas de ato normativo a serem editados deverão submeter-se, como regra, ao procedimento de Consulta Interna. Assim determina a norma regimental quanto a este aspecto:

> 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.

28. No Parecer nº 00576/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, exarado antes da realização da Consulta Pública, esta Procuradoria já havia observado que a ausência de submissão da proposta ao procedimento de Consulta Interna foi devidamente justificada pela área técnica no Informe nº 62/2016/SEI/PRRE/SPR, nos termos do art. 60, §2º do Regimento Interno da Agência.

29. Importante registrar que, antes da submissão da proposta ao procedimento de Consulta Pública, foram realizadas diligências para tomada de subsídios junto a atores relacionados ao tema em

debate, nos termos da Análise nº 49/2017/SEI/IF (SEI nº 1271250). Assim, foram encaminhados ofícios aos destinatários indicados no Anexo I (SEI nº 1315656) à referida Análise, apresentando-se os questionamentos, constantes do Anexo II (SEI nº 1315660) que poderiam ser respondidos pelos agentes interessados.

30. Quanto à abertura da Consulta Pública nº 29, de 07 de novembro de 2017, foi juntado aos autos eletrônicos o Ato devidamente assinado pelo Presidente da Agência (SEI nº 2082822), formalizando sua abertura. Esse ato foi publicado no Diário Oficial da União de 09 de novembro de 2017, Seção 1, Página 15, consoante certificado nos autos.

31. O prazo para a apresentação de contribuições à Consulta Pública, inicialmente de 60 (sessenta) dias, foi prorrogado por mais 60 (sessenta) dias, nos termos do Acórdão nº 695, de 29 de dezembro de 2017 (SEI nº 2271991) e, posteriormente, por mais 30 (trinta) dias, consoante Acórdão nº 74, de 23 de fevereiro de 2018 (SEI nº 2439872), atendendo-se ao prazo mínimo previsto no art. 59, §2º do Regimento Interno da Agência e assegurando uma ampla discussão com os agentes envolvidos.

32. No ponto, o corpo técnico registrou, ainda, que, em decorrência da Consulta Pública apresentada, foram recebidas 373 (trezentos e setenta e três) contribuições, com 1.242 (mil e duzentas e quarenta e duas) propostas individuais (item 3.23 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR).

33. No mais, depreende-se que a área consulente preocupou-se em consolidar em documento próprio os comentários e sugestões encaminhadas, seguidos das razões de seu acatamento ou não, para fins de cumprimento à previsão regimental, nos termos da Planilha com Proposta de Respostas às contribuições (SEI nº 3506255).

34. Por fim, uma vez que acompanha o Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR a minuta final da Resolução, com (SEI nº 3506239) e sem marcas de revisão (SEI nº 3505421), consideram-se atendidos todos os requisitos formais necessários ao prosseguimento dos autos em epígrafe.

4. MÉRITO: DA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS TEMAS APRESENTADOS NAS CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA PÚBLICA Nº 29, DE 2017.

4.1 CONTRIBUIÇÕES GERAIS

4.1.1.1. Aspectos gerais

35. Antes de apreciar as contribuições apresentadas em relação aos principais pontos da proposta de RQUAL, o corpo técnico realizou a análise de manifestações relativas a aspectos gerais com o objetivo de aperfeiçoamento da proposta, em especial, aquelas que se referem à regulação responsiva, ao modelo de qualidade recomendado pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), e aos comentários da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência - SEPRAC/MF, da Ouvidoria da Anatel e de Órgãos de Defesa do Consumidor.

36. Com relação à regulação responsiva, adotada como premissa na reavaliação do modelo de gestão de qualidade, o corpo técnico registrou que algumas contribuições apontaram sua incompatibilidade com determinadas medidas compensatórias, como, por exemplo, suspensão de vendas, exceto em situações excepcionais. Ademais, as manifestações consignam que o sistema de prêmios e vantagens somente poderia ser utilizado no Brasil mediante uma revisão profunda na cultura de fiscalização e aplicações de sanções pela Agência, em razão dos questionamentos formulados pelo Tribunal de Contas da União no tocante ao gerenciamento da qualidade dos serviços de telecomunicações.

37. Analisando estas contribuições, o corpo técnico esclareceu que o TCU aponta a necessidade de melhoria do sistema de acompanhamento e controle da qualidade, justamente o que se busca alcançar com a reavaliação do modelo de gestão de qualidade.

38. Quanto à suspensão de vendas e outras medidas compensatórias, informa-se que houve uma reavaliação da proposta. De fato, consoante será avaliado adiante, a proposta não mais contempla a medida de suspensão de vendas, reestruturando-se as medidas compensatórias anteriormente previstas.

39. No ponto, observa-se que o modelo de gestão da qualidade proposto nesta oportunidade, amparado na teoria da regulação responsiva, é bem menos intervencionista e enfatiza o incentivo à promoção da qualidade do setor.

40. A teoria da regulação responsiva ampara-se na conclusão de que, somente mediante a criação de regras que incentivem os entes regulados a cumprir as normas de forma voluntária, seria possível obter uma regulação efetiva. Afasta-se, assim, do modelo meta-sanção para um sistema em que se contempla um cenário de incentivos.

41. Não se pode olvidar, ademais, que a reavaliação do modelo de gestão de qualidade dos serviços de telecomunicações objetiva justamente a melhoria dos mecanismos que buscam assegurar a qualidade no setor. A aplicação da teoria da regulação responsiva, amparada em incentivos, foi uma alternativa encontrada pela Agência, amparada em estudos técnicos, que busca justamente evoluir na gestão da qualidade.

42. O caráter menos intervencionista do modelo proposto, no entanto, não significa que as empresas estão livres para agir do modo que entendam. Ao contrário. De acordo com a mencionada teoria, a regulação deve sempre privilegiar o diálogo e incentivos na busca do cumprimento das normas regulatórias. No entanto, não se impede a aplicação de sanções, que deverão ser efetivamente utilizadas quando se entender necessário.

43. As recomendações da OCDE foram no sentido de que a maioria dos países membros daquela entidade não regulam a qualidade de serviços por meio de diretrizes específicas ou instrumentos regulatórios, permitindo ao mercado incentivar o incremento da qualidade.

44. O corpo técnico avaliou, no ponto, que o Brasil ainda não se encontra no nível de

desenvolvimento da maioria dos países da OCDE, mas reconhece que o caminho que o modelo de qualidade deve seguir é o de liberalização gradual de obrigações em direção a um modelo baseado na publicação de informações relevantes sobre a qualidade, especialmente de pesquisas de satisfação e qualidade percebida e de métricas de Resposta do Usuário e no empoderamento dos consumidores. Conclui enfatizando que a proposta apresentada após a Consulta Pública está se aproximando do modelo de países que integram a OCDE.

45. Dessa forma, como reforçado pelo corpo técnico, o Brasil ainda não se encontra no mesmo patamar de outros países que integram a OCDE, devendo a gestão de qualidade, por óbvio, ser aderente à realidade nacional. De todo modo, o corpo técnico esclareceu que o modelo apresentado após a Consulta Pública encontra-se próximo ao daqueles utilizados em países que integram aquela organização internacional.

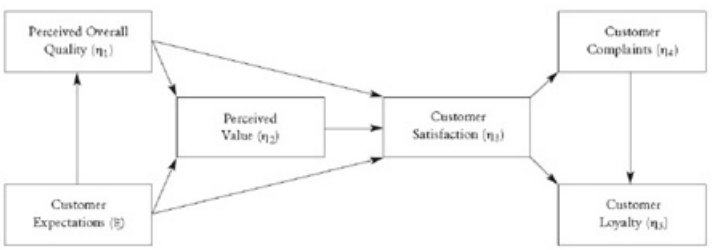
46. No tocante às contribuições apresentadas pela SEPRAC/MF, sucessora da extinta Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, o corpo técnico explicitou que elas trataram, em síntese, de três aspectos: a) Estabelecimento de regras de seleção da EAQ, regras de desempenho e regras de transparência; b) Efeito de *passthrough* (repasse) para os preços dos serviços dos mecanismos de compensação do período de vigilância; c) Nos serviços móveis, a qualidade estaria relacionada, em muitos casos, à cobertura deficiente, ou seja, diversos problemas de qualidade para telefonia móvel envolveriam a melhoria na infraestrutura de rede e investimentos, os quais precisariam de planejamento e de realização.

47. Em relação à EAQ/ESAQ, o corpo técnico entendeu que a proposta contemplava regras suficientes de seleção, transparência e desempenho da entidade.

48. Quanto ao efeito de *passthrough* que poderia resultar das compensações previstas no modelo, a área técnica reconheceu a existência de riscos nesse sentido e, por esta razão, formulou a proposta para que aquelas medidas fossem restritas a hipóteses muito específicas, "*naqueles em que notadamente houver vício crítico de qualidade, sem prejuízo da adoção de medidas complementares que a Agência entenda necessárias ao caso concreto*" (item 3.29.1.16 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR).

49. Por fim, em relação à preocupação quanto aos serviços móveis, o corpo técnico entendeu que "*o modelo já traz tratamento devido, quando prevê indicador de cobertura para comunicação aos consumidores, para que estes tenham informações sobre a melhor operadora para sua realidade de uso do serviço*" (item 3.29.1.17 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR). Ademais, o corpo técnico informou que outros instrumentos regulatórios da Agência, como Editais de Licitação de Radiofrequências e obrigações adicionais estabelecidas aos ganhadores dos certames licitatórios também contribuem para a melhoria dos níveis de qualidade.

50. O corpo técnico registrou, ainda, a apresentação de diversas contribuições apresentadas pela Ouvidoria da Anatel. De início, sugerem-se algumas reflexões sobre aspectos teóricos a respeito do modelo adotado pela proposta submetida à Consulta Pública, tendo o corpo técnico consignado, no Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR:

> 3.29.1.19. Há diversas contribuições da Ouvidoria da Anatel. A primeira sugere, em breve síntese, reflexões sobre a adequação do modelo teórico utilizado como base da proposta submetida a Consulta Pública e do conceito de qualidade nas telecomunicações com os mecanismos propostos para a aferição, publicação e acompanhamento da qualidade.
>
> 3.29.1.20. Inicia a discussão com os debates sobre o conceito de qualidade de serviços e qualidade percebida. Afirma que deve-se adotar a"desconfirmação, que surge da discrepância entre as expectativas iniciais e a perfomance atual. Portanto, o efeito da magnitude da desconfirmação gera satisfação ou insatisfação". Esta seria "determinada pela diferença entre as expectativas e a performance, possuindo efeito dominante no construto da satisfação ainda que em conjunto com fatores afetivos e motivacionais". A desconfirmação envolve expectativa, qualidade percebida e satisfação acerca da qualidade objetiva de telecomunicações. Em razão disso, o modelo a ser adotado pelo RQUAL deveria sertestado empiricamente para averiguar os parâmetros de validade e fidedignidade. Propõe que seja revista a utilidade do serviço e utilidade percebida, em substituição ao temos qualidade objetiva e qualidade percebida, pois não são sinônimos, dever-se-ia utilizar os termos expectativa e satisfação.
>
> 3.29.1.21. Para exemplificar as críticas da Ouvidoria apresenta-se abaixo o modelo teórico que baseou o modelo de qualidade, conforme o American CustomerSatisfaction Index (ASCI) (Morgeson III, Sharma&Hult, 2015).
>
> 
>
>
> 3.29.1.22. Por sua vez, o modelo teórico em que se baseiam as contribuições da Ouvidoria é o paradigma da desconformidade, cujo principal componente é a relação entre as expectativas e desempenho percebido. Segundo essa teoria, os consumidores comparam a avaliação pós-compra com a expectativa inicial à compra, de maneira que se a performance for melhor que o esperado, o consumidor se sente satisfeito e as atitudes do consumidor em relação ao serviço são fortalecidas. Caso contrário, haverá uma desconfirmação das expectativas (SERRANO, 2008). Neste modelo se adota o fato de

qualidade e satisfação apesar de estarem bastante próximas, são conceitos distintos "A qualidade é uma avaliação de longo prazo (considerada uma atitude), enquanto que a satisfação é uma medida específica transitória. E a qualidade, por sua vez, é uma orientação afetiva duradoura em relação a uma empresa, enquanto que a satisfação é a reação emocional ou uma experiência específica. E, ao longo do processo produtivo do serviço, as várias ocorrências de satisfação se somam ao julgamento global da qualidade do serviço (ZEITHAML; BITNER; GREMLER, 2014)". Adicionalmente, a doutrina de Cronin e Taylor (1992) em seus estudos concluíram que a qualidade do serviço leva à satisfação do cliente e não o oposto, como sugeriram Parasuraman et al. (1988) e Bolton e Drew (1991), que para estes qualidade de serviço é um julgamento global, enquanto a satisfação é relacionada a um fato ou uma transação específica.

3.29.1.23. O conceito mais comum de qualidade de serviço é a comparação dos consumidores entre suas expectativas e percepções do serviço recebido (PARASURAMAN; ZEITHALM; BERRY, 1988). De acordo com os autores, qualidade é um conceito multidimensional, tendo sido desenvolvidos diversos tipos de dimensões da qualidade, como as divisões propostas por Lehtinen e Lehtinen (1982), Gronroos (1984), ParasuramanZeithalm e Berry (1988), dentre outros. Zeithaml (1987) define qualidade de serviço como um julgamento do consumidor sobre as entidades excelentes ou superiores. Sendo assim, as empresas que buscam oferecer um serviço superior ao cliente tendem a mantê-lo mais satisfeito e, portanto, este coloca a empresa em uma posição mais favorável frente aos concorrentes. A partir dos incidentes de satisfação que ocorrem ao longo do tempo, a avaliação de qualidade é formada. Cabe acrescentar que muitos trabalhos tentaram responder qual seria a quantidade de dimensões mais adequada para estudos de mensuração da qualidade de serviços. Porém, de acordo com Bayraktaroglu e Atrek (2010), não há um número específico de dimensões, sendo estas definidas pelas características do setor analisado. Entretanto, as dimensões mais usuais são as de Parasuraman, Zeithalm e Berry (1988) são: tangibilidade, confiabilidade, responsividade, garantia e empatia. Da diferença entre o que é esperado pelo usuário e o serviço oferecido derivam os gaps, ou lacunas, que podem ser o principal obstáculo para que os usuários percebam a prestação desses serviços com qualidade. Observou-se que a utilização da escala psicométrica denominada Service Quality (SERVQUAL), em alguns estudos sobre satisfação, obteve resultados bastante favoráveis nas instituições em que foi empregado.

3.29.1.24. No modelo da figura acima, as expectativas dos consumidores em conjunto com a qualidade intrínseca do serviço são os elementos indutores da qualidade geral percebida pelos consumidores. Por sua vez, a interação destes elementos é responsável pela construção da satisfação geral com os serviços prestados. A satisfação geral do consumidor com o serviço é o fator determinante do seu comportamento pós-consumo. Determinará o seu nível de lealdade à operadora e as suas reações em relação à qualidade dos serviços prestados, o que se traduzem nas suas reclamações ou eventuais elogios ao provedor do serviço.

3.29.1.25. Sobre o assunto, entende-se que o teste empírico em relação aos construtos já é realizado pela Agência por meio do acompanhamento dos resultados das pesquisas de satisfação e de qualidade percebida, a qual apresentou correlação entre seus diversos construtos, apresentando validade e fidedignidade, inclusive com a metodologia proposta, quais sejam Análise de Componentes Principais e Análise Fatorial.

3.29.1.26. As contribuições no que se refere aos construtos e atributos da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida, entende-se que extrapolam a amplitude da revisão da proposta de regulamento submetida à Consulta Pública. O Regulamento que prevê as citadas pesquisas traz modelo em que toda a base teórica e fundamentação das pesquisas é objeto de definição em Manual Operacional.

3.29.1.27. Sobre a substituição dos termos a serem utilizados entende-se que os termos adotados atualmente são os em coerência com as definições estabelecidas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT).

51. No tocante à manifestação da Ouvidoria no sentido de conformação dos indicadores que compõem o Índice de Qualidade do Serviço – IQS, explicitou-se o seguinte:

3.29.1.28. A Ouvidoria também sugeriu a conformação dos indicadores que fazem parte do Índice de Qualidade do Serviço (IQS) recomendando que se avaliasse melhor os diversos construtos específicos que influenciam, em última análise, a percepção de qualidade do consumidor. Sobre esse assunto, destaca-se que os indicadores previstos no IQS, para cada serviço, são decorrentes da experiência técnica da Agência no acompanhamento da Qualidade, mas também previstos em recomendações, papers, fóruns internacionais e aplicativos de medição de mercado. Ademais, o primeiro informe que os aponta traz a fundamentação técnica de suas escolhas, entendidas como suficientes por esta área técnica.

52. Prossegue o corpo técnico analisando as contribuições da Ouvidoria quanto à composição do IQS:

3.29.1.29. Outro ponto de contribuição da Ouvidoria se refere a composição do IQS, entende que o Indicador Cumprimento do Prazo (IND9) e Reclamações na Anatel (IND1) representam reação do usuário e não a qualidade do serviço prestado, por isso deveriam compor um índice a parte já que o modelo se baseia na teoria da desconfirmação, que envolve expectativa, qualidade percebida e satisfação. Neste contexto, a crítica da

Ouvidoria residiu em incluir na avaliação de qualidade de serviço (IQS) aspectos da Reação dos Consumidores, o que no modelo acima decorre da Satisfação dos consumidores e não seria então um aspecto intrínseco a qualidade do serviço. Em outras palavras, as reclamações na Anatel seria "predito" pela satisfação e não "preditor" da satisfação como dá a entender a inclusão deste aspecto no IQS.

3.29.1.30. Para maior clareza da sugestão da Ouvidoria transcreve-se abaixo o trecho da contribuição que recomenda adequações à proposta, de forma a adequar o modelo proposto ao modelo teórico acima.

CONTRIBUIÇÃO DA OUVIDORIA AO REGULAMENTO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES - RQUAL

"Recomenda-se a separação entre os construtos qualidade de serviço, qualidade percebida, satisfação e reação. Que cada um seja avaliado por meio de índices de naturezas independentes, mas que se relacionam, como previsto teoricamente, e validado para o contexto da Anatel e do Setor. Que os construtos sejam operacionalizados dentro dos mecanismos de Enforcement de modo a serem avaliados e classificados individualmente, conforme sugestão do item 3.2 do presente documento."

3.29.1.31. Em função da referida contribuição, o corpo técnico adotou no sentido de individualizar o IND1 do IQS, haja vista a natureza de reação. No entanto, no que se refere ao IND9 entende-se que se refere ao cumprimento do prazo regulamentar, de modo que se trata de dimensionamento do atendimento do consumidor e não uma reação do consumidor, pois deriva de instalações, reparo, cancelamento de serviço dentre outros fatores. Por isso, permaneceu na composição do IQS. Apesar da contribuição que fossem adotados 4 índices, o modelo abordará 3 índices, quais seja o de reação (Reclamações do Usuário), qualidade percebida e qualidade de serviço.

3.29.1.32. A recomendação transcrita acima aborda outro aspecto importante que deve ser destacado, a operacionalização dos instrumentos de acompanhamento da qualidade "de modo a serem avaliados e classificados individualmente".

3.29.1.33. Além disso, a Ouvidoria recomenda uma série de outras alterações, dentre as quais que seja reduzido o número de indicadores que comporão o IQS. Entende-se que já houve redução do número de indicadores de serviço em relação aos atuais regulamento, mantendo-se os imprescindíveis para o acompanhamento da qualidade.

3.29.1.34. Sugeriu que fossem adequados os níveis de qualidade definidos no artigo 5° do anexo I da proposta de Regulamento submetida à Consulta Pública, a utilização destas para fins de acompanhamento e enforcement de qualidade, principalmente no que se refere ao "patamar desejável" e a "nível mínimo" precisariam ser unificados, bem como estudar a viabilidade de criar apenas uma classificação "níveis de qualidade de serviço" e informar a partir de qual nível será considerado um desempenho não crítico e qual será considerado o "patamar desejado", eliminando uma de duas qualificações.

3.29.1.35. A contribuição foi acatada, de modo que a definição do nível de qualidade será o gatilho para obrigações complementares, bem como para o conhecimento da sociedade sobre a qualidade do serviço prestado. A atribuição de nível "D" e"E" estará a prestadora obrigada a compensar os usuários pela baixa qualidade dos serviços prestados, a classificação da localidade como nível "A" ou "B" poderá a prestadora se utilizar de atenuantes em eventuais sanções pecuniárias aplicadas pela Anatel. No que tange a contribuição para que atribuição de qualificações para faixas ou níveis de desempenho seja arbitrada por juízes ou experts nos aspectos técnicos dos serviços e que as justificativas para tais decisões sejam relatadas metodologicamente, e passem por procedimentos de validação, sobre o tema tem-se que os níveis de qualidade serão objeto de estudo pelo GTQUAL e será aprovada pelos Superintendentes que participam do Grupo, materializado por meio de Despacho. A divulgação da qualidade será feita por meio dos níveis de qualidade, de modo a acatar a sugestão da Ouvidoria. Acrescenta-se que será objeto de avaliação a utilização de análise de contrastes, intervalos de confiança ou outra técnica estatística anteriormente ao estabelecimento do ranking para não corrermos o risco de afirmar que a performance de uma operadora é superior a de outra, sendo que, de fato, não há diferenças significativas entre resultados. No entanto, não se vislumbrou a necessidade de padronização da granularidade entre o IQP e o IQS, haja vista que todos serão normalizados para a composição do nível de qualidade. Contribui também que fossem reavaliadas as medidas compensatórias quanto a sua efetividade na promoção da qualidade e razoabilidade, e não detenham seu uso banalizado. As condições de conformidade foram revistas e agora estão baseadas no consolidação dos resultados pela média ponderada dos resultados da aferição de cada índice na respectiva granularidade, ou seja, serão estabelecidas no DVR os valores de referência referente a classificação da qualidade de A a E, de modo a unificar os parâmetros de definição dos níveis de qualidade e melhor comunicação à sociedade da qualidade do serviço prestado à sociedade nos três parâmetros de qualidade percebida, qualidade de serviço e de reação.

[grifos nossos]

53. Observa-se que as manifestações apresentadas pela Ouvidoria foram analisadas pelo corpo técnico da Agência, tendo sido acatadas as contribuições relativas ao IND1, bem como a respeito da criação de patamares de qualidade e revisão das condições de conformidade. Essas modificações serão objeto de análise mais detida mais adiante neste parecer.

54. A respeito das contribuições apresentadas pelo PROCON/SP, o corpo técnico registrou o seguinte:

3.29.1.37. O PROCON SP se apresentou contrário a não inserção das prestadoras de

pequeno porte da gestão da qualidade e a necessidade de deixar claro que a publicidade de dados deve ser feita de forma que sejam devidamente compreendidas pelos usuários, bem como as informações utilizadas devem abranger todos os sistemas utilizados pelos usuários e não apenas os mais utilizados. A obrigação de restabelecer as Condições de Conformidade se mostra essencial, sob o risco da prestadora continuar a não atingir os requisitos mínimos de qualidade na prestação de determinado serviço de telecomunicações, assumindo apenas as obrigações compensatórias. Não poderá haver cobrança ao consumidor para a aferição da qualidade, não devendo ser considerado do uso da franquia do consumidor as aferições relativas. Por fim, requisitou que fosse incluída a foma de ressarcimento dos consumidores atingidos pela interrupção, afirmando ser direito do consumidor e que tal medida diminui eventuais reclamações.

3.29.1.38. Em relação a abrangência do regulamento, se alcança ou não os pequenos provedores, tem-se um panorama no qual, embora a Agência reconheça e queira prover a coleta e publicação das informações à toda a sociedade, há um custo regulatório associado que pode refletir em barreiras à entrada de tais provedores, sendo um incentivo negativo à competição. Nesse sentido, recente decisão do Conselho Diretor da Agência trouxe definição de Prestadora de Pequeno Porte que traz a assimetria para o favorecimento de tais provedores. Assim, o entendimento da área técnica foi no sentido de não imputar obrigação, mas tornar uma opção ao prestador, permitindo, portanto, a medição com ônus.

3.29.1.39. A respeito da necessidade de imputar à prestadora o dever de atingir o nível de referência, entende-se que este é o intuito do regulamento. Contudo, avaliou-se que a sistemática prevista na Consulta traria custos ao serviço sem a necessária certeza de que as medidas seriam eficazes no sentido de melhorar o desempenho das prestadoras. Nesse sentido, entendeu-se por um modelo menos intervencionista, com medidas de reparação somente para os casos mais críticos, sem prejuízo de medidas complementares que podem ser adotadas pela Agência na análise dos casos concretos. Entende-se que, ao avaliar as circunstâncias e conjuntura do problema específico, o órgão regulador, operadora e demais interessados podem canalizar as melhores medidas para melhoria. Tal modelo é muito utilizado nos países desenvolvidos, e também já foi utilizado pela Agência em situações excepcionais, quando, por exemplo, determinou prazos para que nenhum município no país tivesse resultados críticos de qualidade. No contexto, a medida foi adicional ao rito ordinário regulatório, que previa metas tão somente por áreas geográficas mais abrangentes, como código nacional ou Unidades da Federação. Os resultados apontam o sucesso da medida, com redução drástica na quantidade de municípios com vícios identificados.

3.29.1.40. Nos anos recentes a Agência vem percebendo que a adoção de providências não pré determinadas, mas feitas sob medida para os casos concretos têm trazido resultados importantes para todo o setor, beneficiando diretamente os consumidores.

3.29.1.41. Sobre a proposta de obrigação de publicação de informações no INF5 de todos os sistemas se mostra uma obrigação impossível, haja vista a quantidade de aplicativos que são lançados no mercado diariamente. Por isso, para melhor compreensão das informações, serão informados os mais utilizados, os quais serão definidos e revisados periodicamente no GTQUAL.

3.29.1.3.42. As contribuições de já se estabelecer a vedação de desconto da franquia do usuário ou qualquer outra cobrança relativa a necessidade de adquirir dados para a aferição da qualidade, bem como a inclusão da previsão da forma de ressarcimento ao consumidor em função da interrupção do serviço foram acatadas.

55. O estabelecimento de assimetrias em relação às prestadoras de pequeno porte não é novidade no âmbito da Agência. Observado custo regulatório inadequado a estes pequenos prestadores no caso de submissão ao novo modelo de gestão da qualidade, esta Procuradoria não vislumbra óbices à exclusão destas do âmbito de aplicação do RQUAL.

56. A vedação de cobrança ou desconto na franquia em relação ao volume de dados trafegados nas conexões por terminais de consumidores para realização de medições de qualidade pela ESAQ encontra-se prevista no parágrafo único do art. 25 da proposta de RQUAL. A previsão de ressarcimento ao consumidor em razão da interrupção, por sua vez, encontra-se no art. 38 da proposta regulamentar e será objeto de maiores considerações em tópico específico.

57. A respeito dos questionamentos apresentados pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES, consignou a área técnica:

3.29.1.44. Atualmente já há fiscalização regular e anual da atual Entidade Aferidora da Qualidade - EAQ, medida esta que permanecerá com o novo modelo. Sobre o controle das medições do IQP, os dados serão obtidos da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida, realizada anualmente, por força da Resolução nº 654/2015, da Anatel, que aprovou o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, cuja metodologia está prevista no Manual de Aplicação da Pesquisa. Sobre o questionamento de como será a transição do modelo, conforme será esclarecido abaixo, os indicadores com equiparação com os do novo modelo permanecerão em vigor, continuando a aplicação do modelo atual. Somente após a publicação do Despacho de Valores de Referência é que o novo modelo de gestão da qualidade terá efetividade, momento no qual os atuais regulamentos são totalmente revogados. Tal medida de transição se justificou pela necessidade de apuração dos novos indicadores em granularidade municipal, para somente então estabelecer as referências de acompanhamento, evitando o estabelecimento prévio de patamares que podem não ser factíveis ou razoáveis nos casos concretos. A questão de eventual incrementos foi

> referenciada na proposta em função principalmente da evolução tecnológica inerente aos serviços de telecomunicações, a exemplo a velocidade da conexão de dados móveis que na tecnologia de 2G (GPRS) a velocidade de conexão era de até 128 Kbps, o EDGE era de 384kbps, o 3G (WCDMA) de até 384 Kbps, e evolui para (HSPA) era de até 14,4 Mbps, o 4G (LTE) de até 250 Mbps e o 5G será de até 1Gbps. A respeito da periodicidade de 4 anos para a revisão dos requisitos mínimos, esta foi revisitada na proposta pós CP, para que o GTQUAL possa apresentar a revisão no momento que se fizer necessário. O regulamento de qualidade não interfere no contrato de concessão, até porque a quantidade de TUPs e a disponibilização do funcionamento dos mesmos estão previstos no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), assim o regulamento de qualidade implica apenas apurar a qualidade do funcionamento dos TUPs, em razão disso se propôs a inclusão de um indicador para aferição da disponibilidade do serviço de TUP nas localidades em que não haja a disponibilização de acesso individual do STFC. Por fim, a respeito da exclusão da aferição do 2G em alguns indicadores, a proposta pós CP entendeu por bem não prever de plano esta exceção, não por discordar de tal medida, mas para que seja unificado o entendimento de que as métricas de cálculo estejam todas previstas no Manual Operacional.
>
> 3.29.1.45. A contribuição do MPES ainda apresenta preocupação sobre a fiscalização da qualidade na consolidação dos indicadores em índices, posto que os índices poderiam mascarar, na média, resultados individuais ruins. Sobre o assunto, entende-se que o índice é medida para facilitar a publicação de informações aos consumidores, sem que tal medida, contudo, afaste a publicação vasta de todas as informações ao público em geral. Ademais, a Agência permanece com plenos poderes para atuar nos casos concretos que indicadores individualmente estiverem em patamares não aceitáveis. A respeito da adoção de um período de maior movimento, informa-se que este será objeto de discussão no GTQUAL, posto que o período de maior movimento varia por serviço, região e período, sendo não recomendável a sua definição rígida, sob pena de provável desatualização.
>
> [grifos nossos]

58. Consoante esclarecido pelo corpo técnico da Agência, até que o Despacho de Valores de Referência entre em vigor, permanecerão vigentes os indicadores de qualidade que estiverem de acordo com o novo modelo. Após, os atuais regulamentos de qualidade serão integralmente revogados.

59. No tocante à periodicidade para a revisão dos requisitos mínimos, o corpo técnico registrou que alterou a proposta para que o GTQUAL possa apresentá-la no momento que for necessário. Considerando, entretanto, que a Resolução de Requisitos Mínimos foi substituída pelo Despacho de Valores de Referência (DVR) e que este, de acordo com o parágrafo único do art. 12 da proposta de RQUAL, poderá ser atualizado a cada 2 (dois) anos, é importante que se esclareça se a intenção é permitir a revisão do DVR a qualquer tempo (hipótese em que deverá ocorrer a adequação da minuta) ou se a mencionada revisão refere-se à periodicidade de edição do Manual Operacional.

60. No tocante à possibilidade de que a Agência atue nos casos concretos em que determinados indicadores estejam em patamares não aceitáveis de qualidade, esta Procuradoria entende que é importante que essa possibilidade fique expressa na norma. Isso porque, da literalidade da norma, poderá ocorrer a atuação da Agência para a melhoria de desempenho de prestadoras, especialmente quando os municípios e/ou Unidade da Federação forem classificados com os selos C, D e E.

61. Muito embora o art. 18 da proposta de RQUAL utilize a expressão “melhoria de desempenho”, dando margem à consideração de outros aspectos, entende-se pertinente que se deixe clara a possibilidade de atuação da Agência inclusive quanto aos indicadores individualmente considerados. Assim, sugere-se a seguinte redação:

> **Redação proposta pela PFE/Anatel**
>
> Art. 18. A Anatel poderá, a qualquer tempo, tomar as providências que entender cabíveis para melhoria de desempenho de prestadora, **inclusive quanto aos indicadores individualmente considerados,** especialmente quando os municípios e/ou UF forem classificados com selos “C”, “D” e “E”, considerando, no mínimo:
>
> [...]

62. O PROCON/RJ apresentou contribuição em sentido contrário à obrigação de constituição de Ouvidoria no âmbito das prestadoras, sob o fundamento de que o atendimento de primeiro nível deve ser eficaz. Não obstante, a criação de uma Ouvidoria pode até mesmo ser um incentivo à melhoria do atendimento em primeiro nível, como será analisado adiante neste parecer.

63. A Proteste questiona a legalidade da EAQ, propondo a definição de dispositivos que permitam à Anatel e ao Tribunal de Contas da União – TCU promoverem auditorias e intervenções sobre suas atividades. A respeito, o corpo técnico esclareceu que “*a Entidade somente suporta parte do processo que atualmente é executado pelas próprias operadoras, que é a coleta e consolidação de informações, não se confundindo com as atividades de fiscalização da Agência*” (item 3.29.1.47 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR) e, ainda, que a Anatel detém prerrogativas para fiscalizar as atividades desempenhadas pela ESAQ.

64. A Proteste sugeriu a participação do CDUST no GTQUAL (analisada em tópico específico) e, ainda, realizou considerações a respeito da relação entre a responsividade e o direito dos consumidores:

> 3.29.1.49. Ainda afirma que a responsividade deve ser adotada com cautela, pois necessita que o consumidor esteja bem informado, o que não tem ocorrido em função da tecnicidade que as informações são apresentadas ao consumidor, devendo ter uma versão mais

> compreensível ao consumidor do relatório de qualidade do serviço. A teoria da regulação responsiva pressupõe a existência de uma sociedade civil forte, considera a capacidade de entidades civis e não governamentais de realizar processos de “shaming” e outras técnicas de pressão para que as empresas cumpram as regras definidas pelo regulador público. Assim, solicita que a interação ocorra não somente com os entes regulados, mas com “os entes regulados, consumidores e sociedade civil” a partir da integração no GTQUAL. Sobre o tema, entende-se pela pertinência da cautela do modelo de enforcement e, nesse sentido, o modelo foi adaptado para um que balanceia medidas de reparação aos consumidores com a possibilidade de medidas adicionais a serem adotadas pela Agência à partir da avaliação de evidências e riscos. Tem-se que o modelo anterior poderia percorrer longo período de medidas sem necessariamente trazer solução para os problemas identificados.

65. Como pode ser observado, a contribuição foi acatada mediante a reavaliação dos mecanismos adotados no modelo, os quais serão objeto de análise mais detida adiante neste parecer.

66. A Proteste manifestou-se, ainda, a respeito da comunicação ao consumidor de todas as interrupções:

> 3.29.1.50. A Proteste entende que todas as interrupções devem ser comunicadas ao consumidor, as programadas sempre previamente independentemente do motivo, mantendo obrigatória a informação das interrupções por meio de jornais, revistas, rádio, televisão ou outro meio de comunicação, para além da comunicação direta com o consumidor. Esse tipo de informação pública possui duas virtudes. Primeiro, pois gera mais visibilidade ao processo de interrupção e faz com que a mensagem enviada diretamente ao consumidor não seja interpretada como “spam” ou como mensagem publicitária. Os consumidores terão mais mecanismos de compreensão da interrupção programada em 72 (setenta e duas) horas. Segundo, pois gera um conjunto de incentivos para que as empresas realizem paralisações de ordem técnica (reparação, modificação, modernização ou manutenção das redes de telecomunicações) de modo planejado, sabendo que haverá um custo monetário e reputacional em anunciar a necessidade de uma reparação em jornais, revistas, rádio, televisão ou outro meio de comunicação. Adoção não só de dever de transparência passiva, mas também ativa, que a prestadora deve realizar a busca ativa do engajamento com o público-alvo e de formas criativas de comunicação, por meio de vídeos, meios multimídias e mecanismos de envolvimento dos consumidores que teriam interesse potencial em acessar tais informações. Em relação ao tema, informa-se que a comunicação de interrupções aos usuários foi mantida, com maior nível de detalhes, com possibilidade de definições adicionais pelo GTQUAL. No entanto, o acompanhamento da Agência em relação às obrigações de comunicação em jornais apontam que a obrigação traz custo sem evidências de resultados práticos. Nesse sentido, a publicação por internet se mostra mais razoável, vez que traz custo marginal e viabiliza a todos os consumidores e órgãos de controle as consultas de seu interesse, o que não ocorre em jornais, tão somente se o consumidor tiver escolhido e comprado o jornal na data na qual circulou a informação.

67. No ponto, tendo o corpo técnico consignado que a manutenção de informações aos consumidores por meio de jornais tem gerado custos sem que se observem resultados práticos, não se vislumbram prejuízos à exclusão desta obrigação. A forma de publicação a respeito das interrupções deve ser abrangente e permitir ao consumidor o acesso claro e tempestivo à informação. Atendidos esses requisitos, trata-se de questão de mérito administrativo. Esta Procuradoria tecerá maiores considerações a respeito do tema mais adiante.

68. Por fim, a última contribuição da Proteste referiu-se às definições de qualidade trazidas pela regulamentação proposta:

> 3.29.1.51. No que se refere as definições de qualidade trazidas, entende-se que o modelo de gestão da qualidade deve levar em consideração tanto os aspectos subjetivos e objetivos, até por isso que o modelo estará adotando como índices o da qualidade do serviço, de reclamações do usuário e da qualidade percebida. Portanto, entende-se que está aderente as considerações colocadas, pois "aspectos objetivos e concretos podem estar relacionados aos aspectos subjetivos dos serviços". Assim, aspectos técnicos devem integrar os parâmetros de qualidade ligados ao relacionamento das empresas com o consumidor, inclusive porque eles afetam a percepção da adequação das condições da prestação. Entendem necessária a manutenção do GGRR para a manutenção do acompanhamento referente a estrutura do setor. Sobre a contribuição foram feitos ajustes na proposta de alteração n° 656/2015, pois entende que é dever da Anatel mapear as redes que dão suporte aos serviços de telecomunicações, conforme se demonstrará em tópico específico do presente informe. Entende-se também que a proposta de modelo de gestão da qualidade está aderente aos princípios constitucionais e legais referentes a prestação do serviço público. A Proteste ainda apoia a possibilidade de diferenciação de padrões de qualidade por diferenças socieconômicas e diferenças regionais, neste aspecto o regulamento prevê a possibilidade de diferenciação de valores de referência do índices em relação ao nível de competitividade que o município está inserido.Não concordam com a ESAQ ser objeto de contratação das próprias reguladas. Sobre o tema, houve a flexibilização normativa no sentido que, em havendo conveniência e oportunidade, poderá a Anatel contratar algum terceiro para desempenhar algumas das atividades previstas para a ESAQ. Entende-se que o caráter público das redes já está previsto nos princípio que regem o regulamento e da previsão normativa da Lei Geral de Telecomunicações. Foi

> acatada a contribuição para que o consumidor seja ressarcido pela ausência do serviço desde a comunicação à prestadora até o dia da efetivação do reparo, desde que o consumidor não tenha dado causa. Conforme também será abarcado mais a frente foi revisitado a proposta de retirada de obrigações regulamentares das empresas que apresente bom desempenho, em conformidade com a contribuição conferida.

69. O Despacho de Valores de Referência (DVR), de acordo com o art. 8º, inciso II da proposta de RQUAL tem por objetivo determinar pesos iguais ou distintos para consolidação entre os Índices aferidos, a partir da avaliação dos resultados aferidos, bem como de definir a classificação das prestadoras em níveis de qualidade, a ser expedido pelos Superintendentes que compõem o GTQUAL.

70. O art. 10 explicita que o primeiro ciclo de aferição será realizado a título experimental e informativo, com o objetivo de obter os resultados dos indicadores, ratificar a metodologia e requisitos mínimos adotados e viabilizar a análise da distribuição dos resultados, por serviço, considerando regionalidades, categorias de competição e desempenhos por prestadora. Mais adiante, no art. 12, esclarece-se que os pesos poderão ser iguais ou distintos entre os índices aferidos nos municípios e nas Unidades da Federação.

71. A possibilidade de diferenciação de valores de referência especificamente em relação ao nível de competitividade em que o município está inserido pode ser extraída do art. 10, que, não obstante, trata do primeiro ciclo de avaliação. Com o intuito de deixar mais clara a possibilidade de consideração desse aspecto na definição dos valores de referência, esta Procuradoria sugere que se avalie a pertinência de incluir a referência a esta possibilidade na redação do art. 12, que poderia ficar assim:

> **Redação proposta pela PFE/Anatel**
>
> Art. 12. A partir da avaliação realizada, a Agência expedirá Despacho de Valores de Referência – DVR para determinar pesos iguais ou distintos entre os índices aferidos nos municípios e nas Unidades da Federação, **podendo considerar regionalidades, categorias de competição e desempenhos por prestadora**.

72. Os aspectos relativos à ESAQ serão analisados mais especificamente adiante.

4.2 REVOGAÇÕES E ABRANGÊNCIA DO NOVO REGULAMENTO

4.2.1. Revogações explícitas na Resolução que aprova o RQUAL

73. A proposta submetida à Consulta Pública previu revogações explícitas de dispositivos de regulamentos de qualidade atualmente em vigor com o objetivo de suprimir algumas daquelas regras desde o início da implementação do novo modelo de gestão da qualidade. Alguns indicadores e metas, entretanto, permanecerão vigentes até que o novo modelo encontre-se integralmente aperfeiçoado.

74. Algumas manifestações apresentadas por força da Consulta Pública direcionaram-se no sentido de supressão de outros indicadores, além daqueles já abrangidos pela proposta. A respeito, o corpo técnico assim pronunciou-se:

> 3.30.1.3. Houve contribuição, no entanto, para que fossem suprimidos também aqueles indicadores que não tenham relação direta com os indicadores que estão sendo propostos no novo modelo e que permanecerão relevantes na ótica da gestão da qualidade, ou que, segundo os contribuidores, também atendem aos critérios de falta de relevância utilizado para revogar alguns dos indicadores no texto da Consulta Pública ou outros indicadores que levam a um número muito elevado de sancionamentos devido a falta de calibração das metas. Dentre os indicadores apontados, destacam-se: RAI - Número de Solicitações de Reparo de Acessos Individuais, DCE - Número de Documentos de Cobrança com Reclamação de Erro, ATT - Taxa de Atendimento ao Usuário por Atendente, ARI - Taxa de Atendimento de Solicitações de Reparo de Acessos Individuais, ART - Taxa atendimento de Reparo de TUP/TAP e END - Taxa de Atendimento às Solicitações de Serviço de Mudança de Endereço, relativos aos artigos 17, 19, 21, 22, 23 e 25 do RGQ do STFC, anexo a Resolução n° 605/2012.
>
> 3.30.1.4. Em relação a essas contribuições, entende-se que devem ser acatadas parcialmente. Foi realizada uma análise sobre os indicadores que devem ainda permanecer vigentes e que formariam um grupo mínimo de indicadores que devem continuar sendo acompanhados pela Agência no ínterim entre a publicação do RQUAL e a implementação do novo modelo. Altera-se, portanto, a proposta para que permaneçam válidos até a vigência integral do RQUAL somente os indicadores que tenham correspondência com o novo modelo, indicados na tabela abaixo:

75. Como pode ser observado, a proposta foi alterada para que somente os indicadores que tenham correspondência com o novo modelo de gestão de qualidade persistam até a vigência integral do RQUAL. Esses indicadores foram discriminados na tabela constante do item 3.30.1.4 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR.

76. Ainda nesse mesmo aspecto, o corpo técnico entendeu por alterar a regra relativa ao termo final de vigência dos atuais regulamentos de qualidade. Na proposta submetida à discussão pública, a revogação das Resoluções nº 411, de 14 de julho de 2005, nº 574, de 28 de outubro de 2011, nº 575, de

28 de outubro de 2011 e nº 605, de 26 de dezembro de 2012 ocorreria quando da entrada em vigor da Resolução de Requisitos Mínimos de Qualidade. A alteração foi assim motivada no Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR:

> 3.30.1.5. Além disso, foi alterada a regra que indica o término da vigência dos atuais regulamentos de qualidade. Sugere-se que a vigência dos atuais regulamentos permaneça até a entrada em vigor do Despacho de Valores de Referência (DVR), a qual se dará a partir de 6 (seis) meses de sua publicação após o ciclo avaliativo imediatamente posterior a publicação do Manual Operacional do RQUAL, em virtude da necessidade da análise dos resultados para a expedição do DVR, que terá por conteúdo a definição do nível de qualidade do município, unidade da federação e nacional, os quais são necessários para se implementar todas as obrigações previstas na proposta de modelo de gestão da qualidade.

77. Assim, somente com a edição do primeiro Despacho de Valores de Referência os mencionados regulamentos de qualidade seriam revogados. Não são vislumbrados óbices à proposta, que foi devidamente fundamentada pelo corpo técnico da Agência.

78. No ponto, apenas destaca-se que é prevista a revogação integral da Resolução nº 411, de 14 de julho de 2005, que aprova o Plano Geral de Metas de Qualidade para os serviços de televisão por assinatura (PGMQ – televisão por assinatura) quando da entrada em vigor do Despacho de Valores de Referência. Não obstante, a abrangência da proposta de RQUAL foi alterada para apenas considerar o SeAC, excluindo os demais serviços de televisão por assinatura, como explicitado no tópico seguinte.

79. Dessa forma, esta Procuradoria recomenda que seja avaliada a revogação integral do PGMQ – televisão por assinatura, uma vez que as metas de qualidade a serem cumpridas pelas prestadoras de serviços de Tv a Cabo, Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH) e Especial de Televisão por Assinatura (TVA) não estão inseridas no escopo da proposta de RQUAL apresentada pós consulta pública.

4.2.2 Aplicabilidade e escopo do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

80. Algumas contribuições apresentadas por força da Consulta Pública questionaram a aplicabilidade e o escopo do RQUAL. O corpo técnico explicitou o teor destas manifestações e as analisou, nos seguintes termos:

> 3.30.2.1. As contribuições, principalmente de prestadoras de serviços de telecomunicações, trataram de algumas restrições à aplicabilidade dos mecanismos de gestão da qualidade dispostas na proposta de Regulamento. Dentre essas restrições sugeridas destacam-se as seguintes elencadas abaixo:
>
> * Definir que a gestão da qualidade se dá somente na prestação de serviços de telecomunicações no mercado de varejo, excetuando-se assim o mercado de atacado, nos termos do PGMC;
>
> * Excetuar algumas tecnologias na aplicação de algumas regras/indicadores;
>
> Aplicar o regulamento somente para os municípios com alguma competição (categorias 1 e 2 do PGMC);
>
> * Excetuar prestadoras com um percentual relevante de acesso nacionais mas que não tem número relevante de acessos locais;
>
> * Flexibilizar os mecanismos de gestão da qualidade para novas aplicações de telecomunicações tais como a Internet das Coisas (IoT);
>
> * Dentre outras.
>
> 3.30.2.2. Entende-se relevante discutir a aplicabilidade e o escopo do novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações.
>
> 3.30.2.3. A proposta de Regulamento que foi à Consulta Pública, em seus artigos 1º e 2º, estabeleceu que os mecanismos de gestão da qualidade se aplicam à prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, do Serviço Móvel Pessoal – SMP, do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e dos Serviços de Televisão por Assinatura, abrangendo todas as conexões realizadas no âmbito das redes desses serviços e a conexão destas com redes que suportem outros serviços de telecomunicações (art. 1º, § 2º). Além de definir que os dispositivos do Regulamento se aplicam a todas as prestadoras desses serviços, em regime público ou privado, que tenham oferta aos consumidores no varejo por meio de rede própria ou que prestam serviço na modalidade de Autorizada e Credenciada de Rede Virtual, ressalvadas as Prestadoras de Pequeno Porte (art 2º, caput).
>
> 3.30.2.4. Dessa forma, entende-se que o Regulamento já restringe a aplicação dos mecanismos de gestão da Qualidade àquelas prestadoras que tenham ofertas aos consumidores no varejo.
>
> 3.30.2.5. No entanto, avalia-se que alguns aspectos devem ser melhor esclarecidos, por exemplo, não há a necessidade de aplicabilidade a todos os serviços de televisão por assinatura, dado que todas as prestadoras de médio e grande porte desses serviços tiveram suas outorgas adaptadas ao SeAC, assim propõe-se limitar a aplicação do RQUAL ao próprio SeAC. Além disso, a inclusão das Credenciadas de Rede Virtual, que prestam o Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de parcerias com as prestadoras tradicionais do serviço, não agrega valor à avaliação da qualidade de serviço entregue, pois as redes da prestadora tradicional, incluindo-se a porção destas que se utiliza de radiofrequências, já estariam sendo avaliadas no âmbito da gestão da qualidade.
>
> 3.30.2.6. Adicionalmente, salienta-se que exceções quanto ao cálculo dos indicadores de

qualidade, tanto em relação às tecnologias empregadas (DTH, e IoT, por exemplo) quanto à validade estatística dos resultados obtidos quando há um número reduzido de acessos, serão objeto de ampla discussão no Grupo Técnico de Qualidade (GTQUAL) quando da elaboração da versão final do Manual Operacional do RQUAL. Assim, não há a necessidade de se estabelecer essas exceções de antemão no Regulamento. Inclusive observando essa diretriz, algumas restrições foram retiradas para que sejam objeto de avaliação do Manual Operacional.

3.30.2.7. Sobre a proposta de aplicar o regulamento somente para os municípios com alguma competição, pondera-se, inicialmente, que o produto básico do regulamento é a informação aos consumidores e a sociedade, para que os diferentes desempenhos sejam conhecidos e acompanhados. Nesse sentido, entende-se que a medição da qualidade deve ser feita de forma transversal, isto é, em todos os municípios, independentemente de sua categoria de competição. Já no que se refere ao acompanhamento dos resultados, entendeu-se por reformar o modelo submetido à Consulta Pública, para que, os resultados ruins identificados nos municípios ensejem a concessão de crédito aos consumidores proporcional ao desvio, independentemente da categoria de competição dos municípios. Por outro lado, o próprio regulamento prevê que a Agência poderá adotar medidas adicionais na análise dos casos concretos, tendo por base aspectos a serem avaliados, como por exemplo a categoria de municípios, sendo prioritária a atuação em municípios com menor índice de competição. E é justamente considerando a lógica dessa contribuição que houve mudança da proposta em relação ao texto da consulta, evoluindo no sentido de que a Agência adote um regulamento menos pré estabelecido, provendo que a análise seja feita considerando o contexto do caso concreto. É preciso ter cuidado para não criar incentivos negativos à expansão dos serviços para os municípios não competitivos, sob pena de tais municípios permanecerem sem competidores, o que iria na contramão dos objetivos do novo modelo de qualidade. A proposta pós CP ainda permite que as referências dos índices possam ser estabelecidos em função da classe de competitividade do município. Tal orientação segue o previsto no artigo 4° do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), aprovado pela Resolução nº 600/ 2012 e alterado pela Resolução nº 694/2018, bem como as recomendações do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.333/2016 (item 9.8.5.2) e da Assessoria Temática Consumidor e Ordem Econômica da Secretaria de Apoio Pericial da Procuradoria Geral da República do Ministério Público Federal, colacionada em seus Pareceres Técnicos nº 578 e 607/2016-SEAP (itens 40 a 43). Assim, conclui-se que a transparência da qualidade em todos municípios é pilar do novo modelo, mas que o regulamento traz adaptabilidade às questões de municípios em diferentes categorias de competição.

3.30.2.8. Dessa forma, acatou-se parcialmente algumas das contribuições e em alguns casos as sugestões não foram acatadas, sendo o texto final dos artigos 1ºe 2º do Regulamento, após as revisões, conforme abaixo.

81. A respeito da aplicação do novo modelo de gestão de qualidade apenas ao SeAC, excluindo-se os demais serviços de televisão por assinatura, apenas pondera-se que, muito embora todas as prestadoras de médio e grande porte tenham adaptado suas outorgas ao SeAC, deve-se considerar a possibilidade de reenquadramento de prestadoras de serviços por assinatura de pequeno porte.

82. Em outras palavras, pequenos prestadores de TV por Assinatura podem alcançar participação de mercado que não mais permitam sua classificação como prestador de pequeno porte, e, com a exclusão desses serviços do âmbito do RQUAL, não ficarão sujeitos ao modelo geral de gestão da qualidade dos serviços de telecomunicações.

83. Diante dessa possibilidade, é importante que a Agência, no contexto da elaboração do RQUAL, avalie e defina a que regulamentação deve se submeter uma prestadora de TV por Assinatura que eventualmente venha a deixar de ser de pequeno porte.Ainda que seja uma hipótese com baixa probabilidade de vir a ocorrer, recomenda-se que, ao tratar da edição de um Regulamento, haja uma avaliação da Agência sobre qual deve ser o enquadramento da situação no conjunto das normas que disciplinam o setor.

84. Por fim, cumpre mencionar que, em relação ao tema Internet das Coisas (IoT), o entendimento adotado no Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR (item 3..30.2.6) foi o de que a questão da inclusão (ou exclusão) dessa situação no cômputo dos indicadores relativos à qualidade do desempenho das prestadoras seria definida pelo Grupo Técnico de Qualidade (GTQUAL).

85. Porém, nos autos do processo nº 53500.060032/2017-46 (Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR – SEI 3538705), consta proposição no sentido de excluir as obrigações relativas à qualidade e aos direitos do consumidor no SMP, no SCM e no STFC, quando sua exploração envolver aplicações IoT (tais obrigações seriam reguladas contratualmente). Dessa forma, sugere-se que a área técnica avalie se a minuta do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL está alinhada com o entendimento mais atualizado da Agência sobre o tema.

86. O art. 3º prevê que "*havendo indicador de qualidade que, por razões técnicas, tenha resultado indissociável de terceiro provedor de infraestrutura à prestadora, este deverá ser replicado às duas partes, no caso de serem ambas prestadoras de serviços de telecomunicações abrangidas por este Regulamento*". Vale ressaltar que, embora seja possível, à época da edição do Manual, que a Agência constate situações que sejam de responsabilidade de duas ou mais prestadoras, este órgão jurídico salienta que as prestadoras de serviços de telecomunicações não podem se eximir de suas responsabilidades alegando questões relativas a contratos com terceiros, a exemplo do disposto no art. 94, §§ 1º e 2º, da LGT.

4.3 APLICABILIDADE DO REGULAMENTO ÀS PRESTADORAS DE PEQUENO PORTE

4.3.1. Definição de Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) e nível intermediário entre PPP e demais prestadoras

87. No tocante à definição de Prestadora de Pequeno Porte, que são excluídas da esfera de incidência das normas previstas na proposta de RGQ, observa-se que, após a realização da Consulta Pública nº 29/2017, foi publicada a Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018, que alterou a Resolução nº de 600, de 8 de novembro de 2012, que aprova o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), incluindo-se a definição do que corresponderia a uma PPP. A redação do art. 4º, inciso XV do PGMC restou assim redigida:

> Art. 4º Para fins deste Plano, além das definições constantes da legislação e regulamentação, aplicam-se as seguintes definições:
> [...]
> XV - Prestadora de Pequeno Porte: Grupo detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua; (Incluído pela Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018)

88. O art. 26 da Resolução nº 694/2018 determinou, ainda, que o conceito que passou a ser estabelecido no PGMC seja utilizado como referência pelas Superintendências da Agência para a formulação de regulamentos da Agência e de propostas de ações regulatórias.

89. Sendo assim, o art. 2º, §1º, da proposta de RQUAL passou a fazer expressa referência ao conceito apresentado no PGMC para delinear o enquadramento das Prestadoras de Pequeno Porte, atendendo-se à disposição regulamentar e dando consistência à proposta quanto ao ponto.

90. A respeito da proposição de um nível intermediário entre as Prestadoras de Pequeno Porte e os grupos de grande porte, o corpo técnico entendeu pelo seu não acolhimento, nos seguintes termos:

> *3.31.1.3.* Ademais, a Res. nº 694/2018 não traz definição de nível intermediário entre PPP e demais grupos, ou seja, entende-se que não se devem acatar contribuições que alterem o conceito em relação ao porte. Assim, considera-se a existência de apenas de dois grupos: Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) e as demais prestadoras.

91. No ponto, esta Procuradoria destaca que a ausência de definição de um porte intermediário no PGMC, por si só, não impede que sejam desenvolvidas assimetrias regulatórias a prestadoras que venham a ser definidas como de porte intermediário para fins específicos do RQUAL.

92. Não obstante, a definição de assimetrias apenas às PPPs, bem como a segmentação de prestadoras por porte, correspondem a opções político-regulatórias da Agência, não existindo quaisquer óbices jurídicos a que o RQUAL seja integralmente aplicável àquelas prestadoras que não se enquadrem no conceito de Prestadoras de Pequeno Porte.

4.3.2. Desoneração de alguns pontos específicos do regulamento às PPP

93. Neste aspecto, o corpo técnico registrou o seguinte:

> 3.31.2.1. Houve contribuições para a dispensa de aplicação de vários pontos do regulamento propostos às Prestadoras de Pequeno Porte, também para médio porte, indo desde aspectos relacionados ao período de vigilância, passando por questões afetas à obrigação de manter uma Ouvidoria, além de outros pontos no regulamento.
> 3.31.2.2. Cumpre primeiramente mencionar que quando da aprovação das alteração do PGMC, o Conselho Diretor refutou a proposta de segmentar as empresas de pequeno porte, médio porte e grande porte. Deste modo, em função do recente entendimento do Conselho Diretor não foram acatadas as contribuições no sentido de diferenciar as obrigações em médio porte.
> 3.31.2.3. Dessa forma, tendo em mente a necessidade de promoção da isonomia de condições dada a distinção entre os portes dos diversos grupos, conforme definição prevista no PGMC, foram analisados os pontos trazidos nas contribuições de possíveis impactos da aplicação de diversas medidas previstas no Regulamento de Qualidade aplicáveis às PPP.
> 3.31.2.4. Nesse sentido, entendeu-se que em prol do incentivo à competição e proporcionalidade das medidas previstas no regulamento proposto, deve-se buscar a desoneração das Prestadoras de Pequeno Porte de maneira ampla às disposições do texto. Dessa forma, ainda que na proposta submetida a Consulta Pública houvesse essa intenção, adequou-se o texto para deixar ainda mais clara a proposta, que passou a vigorar com a seguinte redação:
> Art. 2º (..)
> § 1º. As obrigações descritas neste Regulamento devem ser igualmente cumpridas por todos os Grupos que não se enquadrarem na definição de Prestadora de Pequeno Porte, conforme conceito definido no Plano Geral de Metas de Competição.
> 3.31.2.5. Importante ressaltar que permanece a proposição aplicável às prestadoras não abrangidas pelo regulamento, sendo então facultada a sujeição integral às disposições contidas no Regulamento, inclusive de participação no Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL) e na aferição da Qualidade de Serviço Entregue e Percebida e das Reclamações dos Usuários, pela Entidade de Suporte a Aferição da Qualidade - ESAQ. Como o modelo se baseia em transparência entende-se que a participação das pequenas prestadoras pode

> fomentar a competitividade na medida que mais empresas participarão dos rankings relativos aos índices e indicadores. Deste modo, entende-se que a possibilidade de empresas de pequeno porte participar, sem necessariamente se submeter a todas as obrigações previstas no regulamento, efetivamente incentiva as prestadoras de pequeno porte a participarem do modelo de medições e transparência da qualidade dos serviços de telecomunicações.

94. Como anteriormente salientado, não existem óbices jurídicos a uma eventual segmentação de prestadoras para mais uma categoria para fins específicos de aplicação do RQUAL. No entanto, trata-se de decisão político-regulatória da Agência, a qual se encontra fundamentada pelo corpo técnico da Agência.

95. Dessa forma, esta Procuradoria entende que a proposta foi devidamente fundamentada, não sendo vislumbradas quaisquer máculas jurídicas quanto ao ponto.

4.3.3. Prazo para adequação em caso de reclassificação da prestadora quanto ao seu porte

96. A proposta prevê que, na hipótese de uma PPP perder as condições que a enquadrem como tal, será concedido o prazo de 6 (seis) meses, a partir do momento em que ocorrer essa reclassificação, para adaptar-se às disposições do RQUAL.

97. As contribuições apresentadas quanto ao ponto apresentaram preocupações no sentido de eventual insuficiência desse prazo para a readequação da prestadora afetada pela reclassificação. O corpo técnico entendeu que o prazo proposto não deveria ser alterado, com os seguintes fundamentos:

> 3.31.3.2. Quando se observa, em concreto, a definição prevista no PGMC e a distribuição atual dos diversos grupos nos mercados de varejo, é possível perceber que esta preocupação não se sustenta, dado que o percentual apresentado na definição de PPP trazida pelo PGMC, 5% (cinco por cento), representa atualmente um grande passo no crescimento dos grupos de pequeno porte.
>
> 3.31.3.3. Dessa forma, não se observou necessidade ou embasamento suficiente para alteração do prazo proposto em caso de reclassificação.

98. De fato, para que uma prestadora deixe de ser enquadrada como de pequeno porte, nos moldes atualmente previstos no PGMC, ela deverá deter mais de 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua. Em outras palavras, somente empresas mais “robustas” serão necessariamente enquadradas nas regras do RQUAL. Nesse panorama, o corpo técnico não encontrou embasamento suficiente para a alteração do prazo de 6 (seis) meses constante da proposta.

99. No ponto, apenas ressalta-se que o prazo concedido para a adequação destas empresas deve ser suficiente para a realização de todas as medidas necessárias à adaptação destas prestadoras ao novo modelo de gestão de qualidade, considerando-se, ainda, a complexidade das obrigações assumidas. Concluindo-se pela suficiência deste prazo, não são vislumbrados óbices à proposta.

100. Vale deixar claro, ainda, que as exigências decorrentes do RQUAL relativas ao Ciclo de Avaliação serão aplicáveis às prestadoras que deixarem de ser enquadradas como de pequeno porte, a partir do primeiro ciclo que se iniciar após seis meses de sua reclassificação, na medida em que as exigências decorrentes do RQUAL se baseiam em ciclos semestrais e anuais, cujos inícios e términos constarão do Despacho de Valores de Referência.

101. Nessa perspectiva, sugere-se a seguinte redação para o §2º do art. 2º do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL:

> **<u>Redação proposta pela área técnica</u>**
>
> Art. 2º Os dispositivos deste Regulamento se aplicam a todas as prestadoras dos serviços dispostos no art. 1º, em regime público ou privado, que tenham oferta desses serviços aos consumidores no varejo por meio de rede própria, por meio de infraestrutura de terceiros, ou que prestam serviço na modalidade de Autorizada de Rede Virtual.
>
> § 1º. As obrigações descritas neste Regulamento devem ser igualmente cumpridas por todos os Grupos que não se enquadrarem na definição de Prestadora de Pequeno Porte, conforme conceito definido no Plano Geral de Metas de Competição.
>
> § 2º. Caso uma prestadora perca as condições de pequeno porte, será concedido o prazo de 06 (seis) meses, a contar do momento de sua reclassificação, para que se adapte às disposições deste Regulamento.
>
> § 3º. O uso compartilhado ou contratado de redes de terceiros não exime a prestadora das obrigações de qualidade aos seus consumidores, conforme disposições do presente regulamento.
>
> **<u>Redação proposta pela PFE/Anatel</u>**
>
> Art. 2º Os dispositivos deste Regulamento se aplicam a todas as prestadoras dos serviços dispostos no art. 1º, em regime público ou privado, que tenham oferta desses serviços aos consumidores no varejo por meio de rede própria, por meio de infraestrutura de terceiros, ou que prestam serviço na modalidade de Autorizada de Rede Virtual.
>
> § 1º. As obrigações descritas neste Regulamento devem ser igualmente cumpridas por

todos os Grupos que não se enquadrarem na definição de Prestadora de Pequeno Porte, conforme conceito definido no Plano Geral de Metas de Competição.

§2º No caso de uma prestadora de pequeno porte deixar de apresentar os requisitos exigidos para o enquadramento como prestadora de pequeno porte, as disposições deste Regulamento serão aplicáveis à prestadora a partir dos ciclos que se iniciarem seis meses após a reclassificação da prestadora.

§ 3º. O uso compartilhado ou contratado de redes de terceiros não exime a prestadora das obrigações de qualidade aos seus consumidores, conforme disposições do presente regulamento.

4.4 CONDIÇÕES DE CONFORMIDADE

102. A área técnica informa que foram acolhidas várias contribuições formuladas na Consulta Pública nº 29/2017 que ocasionaram uma alteração no modelo de avaliação do desempenho e do resultado das prestadoras (modelo de gestão de qualidade).

103. Nesse passo, a nova proposta de Regulamento deixa de utilizar os conceitos de período de vigilância e de medidas compensatórias. Além disso, não mais discrimina as condições de conformidade, antes objeto dos artigos 12 e 13 e do anexo II da minuta de Resolução submetida à Consulta Pública.

104. Em substituição, propõe-se a adoção de um modelo de avaliação de qualidade consistente em Selos de Qualidade relacionados à observância dos parâmetros constantes no Despacho de Valores de Referência - DVR, cujos índices de qualidade serão definidos *a posteriori* e de forma mais dinâmica.

105. Neste modelo, as prestadoras serão classificadas quanto ao desempenho em cinco níveis, de "A" a "E", à luz da observância do DVR, com diversas consequências daí advindas.

106. Consoante a definição constante no artigo 8º, II, da minuta de Resolução pós-CP, o Despacho de Valores de Referência – DVR é o " *documento que tem por objetivo determinar pesos iguais ou distintos para consolidação entre os Índices aferidos, a partir da avaliação dos resultados aferidos, bem como de definir a classificação das prestadoras em níveis de qualidade, a ser expedido pelos Superintendentes que compõem o Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL)".*

107. Ou seja, ao invés dos índices e parâmetros para a aferição da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações estarem discriminados de forma estanque no corpo do próprio regulamento, na forma de condições de conformidade previstas na minuta submetida à Consulta Pública, eles serão estabelecidos *a posteriori* e de forma dinâmica no citado Despacho de Valores de Referência – DVR, à luz das medições e do acompanhamento que será feito da própria prestação dos serviços.

108. Com isso, espera-se que as condições para aferição da qualidade tornar-se-ão mais adequadas para a aferição da qualidade da prestação do serviço, evitando-se parâmetros muito elevados ou irrisórios, o que, atentando-se para o diagnóstico já feito sobre o atual modelo de gestão da qualidade, vai ao encontro das premissas e dos objetivos buscados com a alteração sugerida, dentre elas a adoção da Teoria da Regulação Responsiva e a utilização da fiscalização regulatória.

109. Além disso, o novo modelo de gestão da qualidade prevê medidas de incentivo para as prestadoras que possuam a qualidade nos patamares desejados, isto é, que possuam selos de qualidade "A" ou "B". Estas medidas de incentivo, que não estavam previstas na minuta inicialmente proposta e submetida à Consulta Pública, consubstanciam-se em circunstâncias atenuantes para a fixação de multas em razão de infrações cometidas no mesmo período e localidade (UF ou nacional) correspondente ao selo, variando de 5% a 50%.

110. Trata-se, vale dizer, de um bom mecanismo para o modelo de regulação responsiva almejado pela Agência, conferindo incentivos para que a empresa permaneça com boa qualidade na prestação dos serviços ou a melhore além dos requisitos mínimos desejados e já cumpridos. Conforme anotado no parágrafo 3.33.6.9 do Informe nº 103/2018, a alteração da proposta de Regulamento visa *"estabelecer mecanismos de regulação responsiva tanto para a boa conduta quanto para a má conduta regulatória na Qualidade de Serviço Entregue e Percebida e na Reação do Usuário".*

111. Eis a redação sugerida para o artigo 15, do *novel* Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL, *verbis:*

Redação proposta pela área técnica

"Art. 15. A prestadora que obtiver selos "A" e "B" nas unidades da federação e/ou em consolidação nacional poderá fazer jus a atenuante nas sanções de multa decorrentes de infrações praticadas no período e granularidade geográfica correspondentes, conforme estabelecido no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas.

112. Já a proposta de Resolução contém o seguinte acréscimo ao artigo 20 do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, *verbis:*

Redação proposta pela área técnica

"Art. 11. O Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, passar a vigorar com os seguintes acréscimos:

"Art. 20. (...)
(...)
V - 5% (cinco por cento) para as infrações cometidas pela

prestadora no período e em Unidade da Federação que tenha obtido selo "B" de qualidade, nos termos do regulamento aplicável;

VI - 10% (dez por cento) para as infrações cometidas pela prestadora no período e em Unidade da Federação que tenha obtido selo "A" de qualidade, nos termos do regulamento aplicável;

VII - 25% (vinte cinco por cento) para as infrações sistêmicas, nacionais, cometidas pela prestadora em período que tenha obtido, nacionalmente, selo "B" de qualidade, nos termos do regulamento aplicável;

VIII - 50% (cinquenta por cento) para as infrações sistêmicas, nacionais, cometidas pela prestadora em período que tenha obtido, nacionalmente, selo "A" de qualidade, nos termos do regulamento aplicável;

(NR)"

113. Registre-se, por oportuno, que a redação normativa que está sendo proposta dá azo para que as mencionadas atenuantes tenham incidência em infrações de qualquer natureza, ainda que não relacionadas com a qualidade do serviço, e que possam ser cumuladas com as demais hipóteses de atenuantes previstas nos incisos I a IV do artigo 20 do RASA. **Sendo assim, caso esta não seja a real intenção do órgão regulador com a edição do novo RQUAL, sugere-se que a área técnica atente para a melhor redação destes dispositivos, a fim de que não surjam questionamentos e embates jurídicos desnecessários.**

114. De qualquer forma, entende-se como juridicamente válido que a Agência, dentro de sua opção político-regulatória, valorando a importância do aspecto qualidade e considerando sua transversalidade, atribua as referidas atenuante a todas as infrações, mesmo que não relativa a questões de qualidade. Trata-se de incentivo geral atrelado a um dos mais importantes objetivos do órgão regulador, qual seja, assegurar qualidade na fruição do serviço pelo consumidor.

115. O Informe nº 103/2018 prossegue analisando as contribuições formuladas na Consulta Pública referentes aos requisitos mínimos iniciais, como mediana, Índice de Qualidade do Serviço (IQS) mínimo e superior, linhas de base, dentre outros.

116. Considerando que houve alteração no modelo de avaliação do desempenho e resultado das prestadoras, agora consistente na utilização de selos de qualidade de "A" a "E", com obrigações e incentivos daí decorrentes, e do Despacho de Valores de Referência – DVR, a área técnica considerou que os problemas apontados nas contribuições feitas à CP foram sanados.

117. Sobre o DVR, aliás, entende-se oportuna transcrição de alguns itens do mencionado Informe nº 103/2018, os quais tornam mais evidentes o seu objetivo e suas principais características, *verbis:*

"3.32.2.2. Ademais, a determinação dos critérios e fatores a serem considerados para que o desempenho seja estabelecido em Selo de Qualidade deverá ser objeto de definição em Despacho de Valores de Referência, a ser expedido pelos Superintendentes da Anatel designados para composição do GTQUAL, considerando os resultados das medições realizadas. Isto é, evitou-se pré estabelecer os limiares com antecipação, para evitar a imposição de métricas posteriormente não adequadas para as medições reais. Cumpre destacar que a chance de ter calibração equivocada no estabelecimento prévio vale tanto para estabelecer parâmetros muito altos, irreais para os casos concretos, como também muito baixos, cenário no qual todas as prestadoras obteriam selos de alto desempenho. Portanto, por prudência, o estabelecimento dos critérios vem após a medição e conhecimento dos resultados reais dos indicadores.

(...)

3.32.2.7. Ainda sobre o tema, houve contribuições para que os IQSs mínimos sejam definidos a partir de um modelo estatístico que represente as entregas atuais e que o requisito mínimo do IQS seja definido por meio do uso do percentil 95 das amostras do índice obtidas na primeira medição. Essas contribuições foram acatadas parcialmente. Poderão ser adotados outros critérios em relação à Consulta Pública, ou seja, na definição dos valores de referência na DVR podem ser utilizadas outras métricas, sendo assim as presentes contribuições foram acatadas parcialmente. O valor de referência será obtido após o primeiro ciclo de aferição após a aprovação do Manual Operacional pelo GTQUAL.

(...)

3.32.2.9. Há contribuição no sentido contrário inclusive, para se indicar que a Resolução de Requisitos Mínimos (RRM) preveja IQSs mínimos, observando os níveis de competição municipal, nos termos da regulamentação, quando a Unidade de Consolidação for o município. Essa contribuição não foi acatada no que diz respeito a RRM, posto que a área técnica está propondo um novo instrumento, o Despacho de Valores de Referência (DVR). Nesse sentido, também não foi acatada a contribuição para que o §3º do artigo 12 preveja que incrementos do IQS mínimos devam estar na RRM. No entanto, haverá a definição de níveis de qualidade onde a melhor qualidade prestada estarão nos níveis "A" e a criticidade da prestação do serviço estará no nível "E", que pode ser considerada uma evolução do modelo em relação ao IQS mínimo e IQS superior.

3.32.2.10. Outras contribuições sugeriram que não fossem previstos os incrementos graduais do IQS mínimo, sendo a sugestão acatada parcialmente, pois o Despacho de Valores de Referência poderá ser revisado caso se entenda que haja alguma inadequação dos valores de referência em relação à prestação atual dos serviços e haverá uma

periodicidade de revisão estabelecida no regulamento, conforme proposta de § 3° do artigo 12.

(...)

3.32.2.12. Ponto de diversas contribuições foi a ausência dos requisitos mínimos expressamente no texto regulamentar, o que adiciona incertezas aos regulados. Sobre o tema, destaca-se que a Resolução de Requisitos Mínimos foi substituída pelo Despacho de Valores de Referência, no intuito de melhor acompanhar a dinamicidade do mercado e para que sua atualização seja mais célere. Nesse sentido, não cabe a Resolução trazer exatamente os valores de referência, mas deverá trazer as diretrizes da sua determinação, para proporcionar a segurança jurídica almejada nas contribuições. Deste modo, sugeriu-se a redação do § 1° do novo artigo 12."

118. Destaque-se, ainda, que o novo Regulamento prevê a possibilidade de atualização do DVR a cada dois anos (art. 12, parágrafo único), o que é fruto do acolhimento de contribuições formuladas na Consulta Pública que visavam conferir maior segurança jurídica às obrigações.

119. Esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para a escolha do novo modelo de avaliação do desempenho, aferição da qualidade da prestação do serviço e da classificação das operadoras mediante Selos de Qualidade, o qual certamente será mais bem compreendido e assimilado pelos milhões de consumidores dos serviços de telecomunicações**.**

120. Note-se que o Despacho de Valores de Referência – DVR, no qual estarão definidas as condições e parâmetros de qualidade a serem observados pelas Prestadoras, apresenta-se como um instrumento eminentemente técnico, cujas diretrizes estarão estabelecidas no Regulamento. Assim, por não se confundir com uma decisão político-regulatório, resta afastado qualquer impedimento que poderia ser levantado em razão de ele ser editado por autoridades da ANATEL diversas de seu órgão máximo (Conselho Diretor), *in casu,* por Superintendentes.

121. Se não bastasse, esta atribuição de edição do DVR está sendo delegada diretamente pelo Conselho Diretor da ANATEL por meio da aprovação do Regulamento em referência, sendo decorrente da legítima opção regulatória por um modelo que se entende mais adequado para a aferição da qualidade da prestação do serviço de telecomunicações.

122. Esta Procuradoria já teve a oportunidade de sustentar tese jurídica análoga à acima desenvolvida em outros feitos, como, por exemplo, na análise do Plano Geral de Metas de Competição – PGMC aprovado pela Resolução nº 600/2012.

123. Sendo assim, caso esta seja a opção regulatória do Conselho Diretor, a legitimidade para a edição do DVR pelo Superintendente é inquestionável, assim como a necessidade de sua obrigatória observância pelas Prestadoras.

124. Aliás, vale lembrar que a imposição de obrigações regulatórias diretamente pelos Superintendentes não é novidade no arcabouço jurídico-normativo do setor de telecomunicações. De fato, basta lembrarmos a possibilidade de o Superintendente expedir medidas cautelares no âmbito de sua competência, cujo descumprimento, aliás, pode ensejar a aplicação das sanções constantes no artigo 173 da LGT. Confira-se o disposto no artigo 52 c/c artigo 242, inciso XII, do RIA, aprovado pela Resolução nº 612/13, *verbis:*

Art. 52. A Agência poderá, motivadamente e observadas as competências estabelecidas neste Regimento, adotar medidas cautelares indispensáveis para evitar dano grave e irreparável ou de difícil reparação, sem a prévia manifestação do interessado.

§ 1º Até que eventual pedido de concessão de efeito suspensivo seja julgado, todas as decisões previstas na medida cautelar deverão ser cumpridas.

§ 2º A decisão do pedido de concessão de efeito suspensivo terá caráter urgente e prioritário em face dos demais.

§ 3º As medidas cautelares podem ser adotadas no curso do procedimento ou, em caso de risco iminente, antes dele.

§ 4º As medidas cautelares adotadas no curso do procedimento não obstam o seu prosseguimento, devendo todos os atos a elas relativos ser apensados em autos apartados.

§ 5º Caso haja recurso contra a decisão que adotar medidas cautelares, os autos apartados devem ser desapensados do procedimento principal, se houver, para análise e decisão pela autoridade competente.

Art. 242. São competências comuns aos Superintendentes:

(..)

XII - expedir medidas cautelares, no âmbito de sua competência;

125. Por fim, anote-se que a área técnica também andou bem ao manter no âmbito exclusivo da Agência a competência para expedição do Despacho de Valores de Referência – DVR. Conforme esclarecido mais adiante no Informe nº 103/2018 (item 3.34.2.3), foram rejeitadas contribuições formuladas na Consulta Pública para que o DVR fosse proposto pelo Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL). A versão do Regulamento pós-CP limitou-se a estatuir que o GTQUAL prestará apenas subsídios para que os Superintendentes expeçam o DVR.

4.5 MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

126. A área técnica informa que foram apresentadas várias contribuições sobre as medidas compensatórias que estavam previstas na minuta de regulamento submetida à consulta pública, desde

a alteração da nomenclatura, passando pela modificação das medidas, até sua completa exclusão.

127. Registre-se que a ideia inicialmente proposta consistia no cumprimento de medidas compensatórias durante o período de vigilância caso uma prestadora não cumprisse de forma adequada as condições de conformidade e, com isso, deixasse de atingir os patamares desejados de qualidade na prestação dos serviços. Estas medidas compensatórias não possuíam a natureza jurídica de sanção e, conforme apontado por esta Procuradoria no Parecer nº 576/2016 lançado nestes autos, não deveriam afastar a necessidade de cumprimento das próprias condições de conformidade.

128. A previsão inicial era de que o processo administrativo sancionador somente fosse instaurado após o transcurso do período de vigilância e desde que a prestadora continuasse a descumprir as condições de conformidade e/ou medidas de compensação, embora a Procuradoria tenha sugerido que também houvesse a possibilidade de instauração imediata do PADO caso as condições de conformidade fossem descumpridas e a Prestadora optasse por não ingressar no período de vigilância e, consequentemente, por não cumprir as medidas de compensação.

129. A nova versão do Regulamento de Qualidade pós Consulta Pública, porém, não mais trabalha com as ideias de medidas compensatórias e de período de vigilância.

130. Como já mencionado anteriormente, o novo modelo de gestão de qualidade dos serviços de telecomunicações vale-se da sistemática de Selos de Qualidade, os quais serão atribuídos às prestadoras à luz da observância do Despacho de Valores de Referência – DVR.

131. Assim, conforme disposição contida no novo artigo 16, a depender do selo de qualidade que uma determinada prestadora possua em uma determinada localidade, ela estará sujeita à obrigação de compensação automática aos consumidores onde não tenha sido atestada a qualidade esperada na prestação dos serviços de telecomunicações enquanto perdurar esta classificação, acompanhada da obrigação de enviar à Anatel os resultados do indicador INF8 do mês subsequente à sua classificação.

132. Além disso, conforme o artigo 18, a Prestadora também estará sujeita ao cumprimento de providências que a Anatel entender cabíveis para melhoria de seu desempenho.

133. A área técnica denominou estas duas medidas de “obrigações complementares”, as quais, vale dizer, não correspondem exatamente às “medidas compensatórias” que constavam no Anexo II da proposta de Regulamento submetida à Consulta Pública, embora guardem com elas certa similitude.

134. Confira-se a redação dos citados artigos 16 e 18 do RQUAL, que tratam das ditas obrigações complementares, *verbis:*

> **Redação proposta pela área técnica**
>
> *Art. 16. A prestadora que obtiver classificação inferior a “C” em determinado município deverá realizar compensação automática aos consumidores do respectivo município, a partir do mês subsequente ao da publicação dos resultados, enquanto perdurar tal classificação, e deverá enviar à Agência os resultados do indicador INF8, a partir do mês subsequente à sua classificação.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 18. A Anatel poderá, a qualquer tempo, tomar as providências que entender cabíveis para melhoria de desempenho de prestadora, especialmente quando os municípios e/ou UF forem classificados com selos “C”, “D” e “E”, considerando, no mínimo:*
> *I- O selo obtido pela prestadora em comparação às demais;*
> *II- O desempenho dos indicadores e índices, inclusive os informativos;*
> *III- A tendência dos resultados ao longo do tempo;*
> *IV- Participação de mercado da prestadora na região;*
> *V- A categoria dos municípios quanto ao nível de competitividade no mercado de varejo.*

135. Considerando a redação proposta nestes dispositivos, bem como os fundamentos apresentados no Informe nº 103/2018, mostra-se necessário tecer as seguintes considerações, a começar pelo artigo 16.

136. **Inicialmente, sugere-se que a área técnica avalie a possibilidade de substituir no artigo 16 a expressão “prestadora que obtiver classificação inferior a “C” em um determinado município” por “Prestadora que obtiver selo de qualidade “D” ou “E” em um determinado município”.** Entende-se que esta alteração tornará mais clara a compreensão, pelo consumidor e pelo agente regulado, da situação em que determinada prestadora estará sujeita à incidência deste dispositivo.

137. Além disso, esta alteração mantém uma uniformidade e coerência no texto do Regulamento, tendo em vista que os outros dispositivos que mencionam os selos de qualidade o fazem para incluir a prestadora, e não para excluir. Assim, o artigo 15 menciona “a prestadora que obtiver selos “A” e “B” nas unidades...”, e não “prestadora que obtiver selo superior a selo “C”. Da mesma forma, o artigo 18 menciona “(...) forem classificados com selos “C”, “D” e “E” (...)”, e não “forem classificados com selos inferiores a “B”.

138. Em reforço a esta argumentação, destaque-se que o próprio Informe nº 103/2018, ao explicitar a pretensão deste dispositivo normativo, utiliza-se de expressão “inclusiva” atinente aos selos “D” ou “E”, justamente, a nosso ver, por ser de mais fácil compreensão. Confira-se, *verbis:* (g.n.)

> *“3.33.3.13. Conforme já afirmado anteriormente, a obrigação complementar de compensação do usuário, se inspira na legislação consumerista que estabelece o dever do fornecedor de serviço de abater o preço do serviço ou até mesmo de devolver o valor prestado, caso o serviço seja considerado impróprio, cabendo a Anatel a determinação da*

normativa das condições de prestabilidade. ***Assim, as localidades classificadas com níveis "D" e "E" do serviço serão consideradas regulamentarmente pela Anatel como inadequadas para a devida fruição do serviço pelo Consumidor****. "*

139. Com relação à possibilidade de compensação automática ao consumidor no caso de má-qualidade na prestação do serviço de telecomunicações e da ausência de natureza sancionatória ou punitiva da obrigação, este órgão jurídico já se posicionou no citado Parecer nº 576/2016 lançado nestes autos no mesmo sentido do entendimento da área técnica.

140. Confiram-se os argumentos utilizados por este órgão jurídico sobre a natureza das então denominadas medidas compensatórias, que não se confundem com sanções, os quais são ora ratificados, *verbis:*

> 113. Vale ressaltar que as Medidas Compensatórias previstas na minuta do Regulamento têm natureza de obrigações a serem assumidas pela prestadora que não atingir as Condições de Conformidade.
>
> 114. As medidas consistentes na compensação aos usuários visam recompensar os consumidores pela ausência de prestação de serviços de telecomunicações com a qualidade contratada.
>
> 115. Observe-seque, ao menos conceitualmente, esse modelo de compensação aos usuários pela falta de entrega do serviço na forma contratada por eles não é novidade no modelo regulatório da Agência. Em vários regulamentos há previsão de a prestadora devolver aos seus usuários o valor referente à interrupção ou à má qualidade do serviço de telecomunicações prestado. A diferença, aqui, reside no fato de que a medida compensatória constitui efetivamente uma obrigação adicional, que, somada a outros fatores, se apresenta como forma alternativa ao cumprimento da obrigação originária.
>
> 116. Como exemplos, pode-se citar, entre outros, o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RSTFC), aprovado pela Resolução nº 426, de 2005, o Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura (RTVA), aprovado pela Resolução nº 488, de 2007, e o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (RSCM), aprovado pela Resolução nº 614, de 2013, que assim dispõem,respectivamente, in verbis:
>
> > RSTFC
> >
> > Art. 32. Havendo interrupção do acesso ao STFC na modalidade local, a prestadora deve conceder crédito ao assinante prejudicado.
> >
> > § 1º Não é devido crédito se a interrupção for causada pelo próprio assinante.
> >
> > § 2º O crédito deve ser proporcional ao valor da tarifa ou preço de assinatura considerando-se todo o período de interrupção.
> >
> > § 3º O crédito relativo à interrupção superior a 30 (trinta) minutos a cada período de 24 (vinte e quatro) horas deve corresponder, no mínimo, a 1/30 (um trinta avos) do valor da tarifa ou preço de assinatura.
> >
> > § 4º O crédito a assinante na forma de pagamento pós-pago deve ser efetuado no próximo documento de cobrança de prestação de serviço, que deve especificar os motivos de sua concessão e apresentar a fórmula de cálculo.
> >
> > § 5º O crédito a assinante de terminal a que está vinculado crédito pré-pago deve ser ativado e comunicado ao assinante em até 5 (cinco) dias úteis, contados do restabelecimento do serviço.
> >
> > § 6º O recebimento do crédito, pelo assinante, não o impede de buscar o ressarcimento que ainda entenda devido, pelas vias próprias.
> >
> > § 7º A concessão do crédito não exime a prestadora das sanções previstas no PGMQ STFC, no contrato de concessão ou de permissão, ou no termo de autorização. [Grifo nosso].
> >
> > RTVA
> >
> > Art. 6º O Assinante que tiver o serviço interrompido, por tempo superior a 30 (trinta)minutos, deve ser compensado pela Prestadora, por meio de abatimento ou ressarcimento, em valor proporcional ao da Assinatura, correspondente ao período de interrupção.
> >
> > § 1º No caso de programas pagos individualmente, a compensação será feita pelo seu valor integral, independente do período de interrupção.
> >
> > § 2º A duração da interrupção de que trata o caput, o valor e a forma de compensação devem:
> >
> > I – constar no documento de cobrança do mês em que se der a interrupção se esta ocorrer antes da sua emissão; ou
> >
> > II – constar do documento de cobrança do mês subseqüente

em que se der a interrupção se esta ocorreu após a emissão deste.

§ 3º A compensação deve ocorrer mediante ressarcimento quando não houver próximo documento de cobrança, salvo se houver débito do Assinante em aberto, ocasião em que o ressarcimento será descontado do débito. [Grifo nosso].

RSCM

Art. 46. Em caso de interrupção ou degradação da qualidade do serviço, a Prestadora deve descontar da assinatura o valor proporcional ao número de horas ou fração superior a trinta minutos.

§ 1º A necessidade de interrupção ou degradação do serviço por motivo de manutenção,ampliação da rede ou similares deve ser amplamente comunicada aos Assinantes que serão afetados, com antecedência mínima de uma semana, devendo ser concedido abatimento na assinatura à razão de um trinta avos por dia ou fração superior a quatro horas.

§ 2º O desconto deverá ser efetuado no próximo documento de cobrança em aberto ou outro meio indicado pelo Assinante.

§ 3º Qualquer interrupção ou degradação do serviço deve ser comunicada à Anatel, no prazo máximo de vinte e quatro horas, com uma exposição dos motivos que a provocaram e as ações

desenvolvidas para a normalização do serviço e para a prevenção de novas interrupções.

§ 4º A comunicação prevista no § 3º deve ser reiterada por meio de sistema interativo disponibilizado pela Agência.

117. Ocorre que a compensação aos usuários em razão da interrupção do serviço, tinha o enfoque voltado à inexistência do serviço prestado por algum momento durante a relação travada com o usuário, avaliado quantitativamente. Ou seja, o período (minutos, horas, dias) em que o usuário ficava sem o serviço deveria ser convertido em créditos ou descontos a ele.

118. No modelo constante da minuta do Regulamento em análise, a compensação aos usuários constitui nova obrigação que tem como premissa a compensação pela não prestação do serviço com a qualidade exigida.

141. Como dito, a compensação automática ao consumidor prevista no artigo 16 não possui natureza jurídica de sanção. Ela pode ser considerada como uma espécie de obrigação regulatória adicional, que surge no mundo jurídico em razão da má-qualidade do serviço executado por uma Prestadora, esta sim a obrigação principal imposta às empresas atuantes no setor.

142. Nesse passo, exatamente por ser uma obrigação regulatória, a sua eventual inobservância pode caracterizar uma infração e, como tal, ensejar a instauração de um processo administrativo punitivo, conforme previsto no artigo 39, I, do RQUAL, o que deixa ainda mais clara a ausência de característica sancionadora da própria obrigação de compensação.

143. Na verdade, é ínsito à regulação, sobretudo à por incentivos, que se atribuam consequências positivas e negativas conforme a conduta dos agentes regulados. Ou seja, procura-se legitimamente criar regimes jurídicos distintos conforme o padrão de qualidade de cada prestadora, o que se mostra plenamente possível do ponto de vista jurídico e alinhado com as boas práticas de regulação assimétrica, que, a depender de um enquadramento previamente delineado, atrai, à luz dos valores envolvidos - *in casu*, a qualidade, conforme padrão A, B, C, D ou E -, um feixe de regras próprias para cada situação, dando inclusive maior concretude ao princípio da isonomia, já que a fragmentação de regimes jurídicos promove o tratamento igualitário aos que se encontram na mesma situação e desigualmente os que se encontram em situações distintas.

144. Não se trata mesmo de sanção, até porque nesse modelo não haveria infração pelo Selo de Qualidade em si, mas de simples conjunto de direitos e deveres distintos em função do padrão de qualidade aferido. Tem-se a mesma lógica de qualquer regulação assimétrica, como, por exemplo, à encontrada na reconhecida política de medidas voltadas à competição (Plano de Metas de Universalização - PGMU), em que aqueles com poder de mercado significativo possuem uma série de deveres em relação à sua infraestrutura inexistente para os não detentores de poder de mercado significativo.

145. Registra-se, também, que a questão é tratada à luz do direito público e do regime de incentivos criados pela regulação, e não como uma questão privada ou contratual. A proposta da área técnica não busca tutelar um direito individual privado contratualmente previsto para o consumidor, mas sim instituir uma política regulatória a partir de incentivos criados numa lógica de ônus e bônus que variam em função do padrão de qualidade de cada prestadora. A questão, portanto, é de ordem pública associada ao regime jurídico assimétrico regulatório, e não de ordem privada associada a um suposto descumprimento contratual.

146. Aliás, considerando que o Poder Público possui dever de adotar medidas que incrementem a oferta dos serviços e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários (art. 2º, inciso II, da LGT); que o usuário possui direito de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional (art. 3º, inciso I, da LGT); que à Anatel compete expedir normas sobre a outorga, prestação e

fruição dos serviços, bem como sobre padrões a serem observados pelas prestadoras (art. 19, incisos IV, X e XII); que a regulação a respeito da disciplina da exploração dos serviços, inclusive dos explorados em regime privado, destina-se a garantir a diversidade de serviços, o incremento de sua oferta e sua qualidade (art. 127, inciso I, da LGT), resta patente a competência da Anatel para, valorando a importância do aspecto qualidade, instituir política regulatória de incentivos justamente em função do nível de qualidade apresentado por cada prestadora, a partir de ônus e bônus, não havendo qualquer óbice jurídico a que tais ônus regulatórios eventualmente se constituam em medidas de compensação aos usuários.

147. Ora, o modelo se sustenta, por si só, a partir da juridicidade de uma regulação assimétrica por incentivos de previsão de ônus e bônus em função do Selo de Qualidade obtido. O fato de os ônus serem atrelados a um benefício ao consumidor é irrelevante e não se volta à regulação propriamente contratual entre consumidor e prestadora. Apenas os ônus legitimamente elencados pela Anatel foram no formato de compensação aos usuários, mas poderiam ter sido pensados de outra forma. Não possuem como causa um eventual descumprimento contratual, mas seu enquadramento no regime regulatório de incentivos associado ao padrão geral de qualidade. Nesse sentido, não há que se falar em equiparação de um dever regulatório ao inadimplemento contratual individual.

148. Tem-se, então, norma verdadeiramente estrutural que, por meio de incentivos, endereça a questão da qualidade dos serviços de telecomunicações do país. Além disso, pode-se dizer que está alinhada com a promoção da competição no setor, valor altamente privilegiado pela legislação, valendo lembrar, por exemplo, que cabe ao Poder Público adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços (art. 2º, inciso III, da LGT) e que os serviços de telecomunicações devem ser organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica (art. 6º da LGT).

149. Dessa forma, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico aos artigos 16 e 39, inciso I, constantes da minuta de Regulamento apresentada pela área técnica, dos quais emanam as seguintes conclusões acerca do modelo proposto: (i) a classificação do desempenho da prestadora como “D” ou “E” gera a obrigação de a prestadora compensar usuários na forma do art. 16; (ii) o não cumprimento da obrigação prevista no art. 16 implica a abertura de PADO para apurar e punir o descumprimento do art. 16.

150. Sobre a conclusão (ii), a competência da Anatel para aplicar uma sanção em decorrência do descumprimento de um dispositivo da regulamentação, observadas as garantias da ampla defesa e do contraditório, é clara, conta com previsão legal (art. 173 da Lei nº 9.472, de 1997) e se mostra reconhecida amplamente pela jurisprudência brasileira.

151. Quanto à conclusão (i), a competência da Anatel para editar norma que prevê a incidência de uma nova obrigação (que não tem natureza de sanção administrativa), em decorrência do descumprimento de uma meta original estipulada na regulamentação, de modo automático (prescindindo de processo que observe a ampla defesa e o contraditório) também já foi exercida em outras oportunidades pela Agência (conforme já mencionado acima), porém, sob um enfoque de segurança jurídica, cumpre fazer algumas ponderações.

152. Esta Procuradoria entende não haver óbices à conclusão (i), a qual inspira todos os dispositivos que tratam de ressarcimento dos usuários lesados por interrupções de serviços por eles contratados. Para todos esses casos, a Anatel, diante das interrupções, sempre exigiu a compensação aos usuários, sem que houvesse um processo administrativo prévio com ampla defesa e contraditório, para que a compensação passasse a ser exigida a partir da conclusão do processo.

153. Pelo contrário, o mesmo PADO que apura as interrupções em si já apura também a prática da infração consistente no não ressarcimento dos usuários lesados pela interrupção do serviço. A inexistência de um processo para gerar a obrigação de ressarcimento nunca foi tida como óbice a que a Anatel, diante de um caso de interrupção para o qual não houve ressarcimento, já apurasse as duas infrações no mesmo PADO.

154. Cabe salientar, todavia, que, embora esta Procuradoria não vislumbre impedimento ao modelo proposto pela área técnica, as manifestações de prestadoras juntadas aos autos (cf. p.ex., parecer SEI nº 2594090) indicam risco de o tema vir a ser objeto de litígios judiciais, razão pela qual esta Procuradoria sugere uma adaptação no modelo, a fim de esvaziar os argumentos utilizados para criticar o modelo apresentado pela área técnica, sem que isso desnature o cerne da proposta apresentada pela área técnica.

155. No tocante às empresas com desempenho ruim, a premissa adotada pela área técnica é a de que, nesses casos, em regra, em vez de a empresa ser diretamente sancionada pelo desempenho ruim, a regulamentação deve estimular a empresa a ressarcir os consumidores lesados pelo desempenho ruim. No caso de não haver o ressarcimento, configurar-se-ia a infração administrativa que seria apurada e punida no bojo de um PADO. Para casos de maior gravidade, seria possível também a adoção de providências pela Agência, na forma do art. 18.

156. A forma apresentada pela área técnica foi a de estimular o ressarcimento aos usuários lesados pelo desempenho ruim, por meio da criação de uma obrigação de ressarcimento para as prestadoras com desempenho ruim (art. 16). Essa obrigação não tem natureza de sanção, porém o descumprimento dela permite que a Agência puna, no bojo de um PADO, o não ressarcimento.

157. Do ponto de vista jurídico, a empresa com desempenho ruim tem a obrigação de ressarcir os usuários lesados pelo desempenho ruim. Do ponto de vista econômico, a empresa com desempenho ruim avaliará se é preferível ressarcir os usuários ou se sujeitar à sanção por descumprimento da obrigação de ressarcimento aos usuários, é provável que as empresas nesta situação comparem os custos das duas situações e escolham realizar a que apresentar menor custo.

158. Diante desse quadro, no qual a empresa com desempenho ruim sempre ponderará qual a opção lhe é economicamente menos gravosa, cabe avaliar se o melhor caminho para o Regulamento, do ponto de vista jurídico, é criar uma obrigação de ressarcimento para empresas com desempenho ruim ou exigir determinado nível de qualidade no desempenho da prestadora e, no caso de desempenho

insatisfatório, prever que a empresa será punida, em razão do desempenho insatisfatório, a menos que a prestadora realize por vontade própria o ressarcimento aos usuários lesados. Dessa forma, o ressarcimento voluntário pela prestadora equivaleria ao cumprimento de uma obrigação de qualidade, sendo portanto, uma obrigação alternativa.

159. Nessa perspectiva, vale lembrar que (i) não há qualquer dúvida quanto à possibilidade de a Agência estabelecer metas de qualidade, sob pena de aplicação de sanções administrativas previstas na LGT, (ii) nem discussão acerca da possibilidade de a Agência oferecer às prestadoras um modo alternativo de cumprimento de obrigação (atingir determinado nível de qualidade ou, no caso de não alcançar esse nível, ressarcir os usuários da região).

160. Dessa forma, afastam-se os argumentos no sentido de que seria ilegal a criação automática (sem processo no qual se garanta a ampla defesa e o contraditório) de uma obrigação de ressarcimento para as prestadoras com desempenho insatisfatório. Em vez disso, o Regulamento conferiria a essas prestadoras a faculdade de realizar o ressarcimento, por opção própria, equiparando essa situação ao cumprimento da meta de qualidade, de modo que, quando a prestadora com desempenho insatisfatório optasse pela realização do ressarcimento e o concretizasse adequadamente, não seria instaurado o PADO para verificar o cumprimento da obrigação de qualidade.

161. Assim, embora inexista óbice do ponto de vista jurídico ao modelo proposto pela área técnica, entende-se, do ponto de vista jurídico, ser mais adequado ao modelo de Regulação Responsiva considerar que **a conduta infracional que possa ensejar a aplicação de sanção em face de uma Prestadora de Telecomunicações não recaia sobre o descumprimento da compensação automática estabelecida neste citado artigo 16, mas sim no descumprimento da própria obrigação de prestar o serviço com a qualidade esperada e contratada pelo usuário.**

162. O ressarcimento ao consumidor, neste contexto, poderia repercutir de forma positiva na situação da empresa infratora diante de eventual sancionamento pela má-qualidade de seu serviço, podendo até mesmo afastar a instauração de PADO em caso de adimplemento total e, assim, impedindo a aplicação de qualquer sanção. Caso a prestadora efetue o ressarcimento de forma parcial, haveria uma redução do valor da eventual multa também proporcional ao que for efetivamente ressarcido.

163. Esse modelo que está sendo proposto por esta Procuradoria, a nosso ver, possui algumas vantagens quando comparado à sugestão de considerar a inobservância do citado artigo 16 do RQUAL como uma infração apta a ensejar a instauração de um PADO.

164. Em primeiro lugar, a compensação automática ao consumidor previsto no artigo 16 acaba, em essência, adquirindo uma característica de faculdade para a empresa infratora, tendo em vista que ela passará a ter a opção de não responder a um processo administrativo punitivo e, consequentemente, a sofrer uma sanção de multa em razão da má-qualidade de seu serviço.

165. Em segundo lugar, este entendimento coaduna-se com a já citada Teoria da Regulação Responsiva, opção regulatória buscada pela Agência com a edição deste novo Regulamento de Qualidade, pois estimula a empresa, por incentivos, a efetivamente cumprir com suas obrigações legais, regulamentares e contratuais, notadamente relacionadas à qualidade do serviço, sem a necessidade de utilização do poder punitivo estatal.

166. Em terceiro lugar, esta sistemática possui o condão de evitar maiores discussões sobre a natureza jurídica da compensação automática ao consumidor, especialmente quanto a uma suposta – e equivocada – natureza jurídica de sanção que teria, o que, se assim o fosse, exigiria a observância ao contraditório e à ampla defesa da empresa infratora no bojo de um processo administrativo punitivo.

167. Note-se: No modelo ora proposto por esta PFE, o não cumprimento do disposto no artigo 16 do RQUAL, isto é, a não realização do ressarcimento automático ao consumidor não irá caracterizar qualquer infração e nem ensejar qualquer espécie de punição à Prestadora. Caso não ocorra esse ressarcimento, a Prestadora apenas deixará de usufruir do benefício de não instauração do PADO pela má-qualidade de seu serviço. Nada mais do que isso. Ou seja, responderá pela prática de infração relativa à má-qualidade do serviço, o que não geral qualquer discussão jurídica.

168. Em quarto lugar, nesse contexto, considerando que o ressarcimento seria facultativo, e não uma obrigação normativa – embora com incentivos para ser feito –, observa-se que nas hipóteses de ressarcimento parcial, não haveria necessidade de perseguir o ressarcimento aos demais consumidores, persecução esta que inevitavelmente acaba por atrair problemas de ordem prática, consumindo tempo e prolongando as discussões e o andamento dos processos administrativos. Simplesmente seria aplicada multa por má qualidade, abatendo-se a proporção do que foi ressarcido. Por outro lado, no modelo proposto pela área técnica, em que o ressarcimento possui natureza de obrigação regulatória, subsistiria a necessidade de a Anatel se debruçar e agir para que haja o efetivo ressarcimento a 100% dos consumidores.

169. **Diante destes argumentos, recomenda-se que seja avaliada a possibilidade de modificar a previsão contida no artigo 39, I, do RQUAL, no intuito de deixar claro que a eventual sanção a ser aplicada pela ANATEL no bojo de um PADO se dará pelo descumprimento da obrigação de prestar o serviço de telecomunicações com a qualidade desejada, à luz do Despacho de Valores de Referência e da sistemática de Selos de Qualidade dela decorrente, e não pelo eventual descumprimento da obrigação de compensação automática ao consumidor prevista no artigo 16.**

170. Ainda nesse ponto, é salutar haver previsão do prazo máximo para cumprimento, pela prestadora, da compensação automática referente a determinado período. Embora o art. 16 disponha que ela deverá (ou "poderá", nos termos sugeridos por esta PFE) ser realizada "*a partir do mês subsequente ao da publicação dos resultados, enquanto perdurar tal classificação*", é importante que a norma deixe claro o prazo máximo para a realização dessa compensação automática, ao fim do qual, na hipótese de inadimplemento parcial ou total, sujeitará a prestadora à instauração do correspondente processo sancionador.

171. **Sugerimos, portanto, na linha das sugestões feita acima por esta Procuradoria, a seguinte redação para os citados artigos 16 e 39, I, bem como a inclusão de um parágrafo único a este último artigo, *verbis:***

Redação proposta pela área técnica

Art. 16. A prestadora que obtiver classificação inferior a "C" em determinado município deverá realizar compensação automática aos consumidores do respectivo município, a partir do mês subsequente ao da publicação dos resultados, enquanto perdurar tal classificação, e deverá enviar à Agência os resultados do indicador INF8, a partir do mês subsequente à sua classificação.

"Art. 39. A constatação das seguintes condutas configura infração e sujeita a prestadora à aplicação de sanções conforme Metodologia de Sanções específica, nos termos do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA):

I – O não cumprimento das obrigações de compensação, ou em desconformidade com o modo e prazos previstos;

Redação proposta pela PFE/Anatel

Art. 16. A prestadora que obtiver Selos de Qualidade "D" ou "E" em determinado município poderá realizar compensação automática aos consumidores do respectivo município, na forma prevista neste Regulamento.

§1º A compensação deve ter início no mês subseqüente ao da publicação dos resultados e ser concluída no mês subseqüente ao da próxima publicação de resultados.

§2º Durante o período a que se refere o §1º, a prestadora deverá enviar à Agência os resultados do indicador INF8.

§3º Transcorrido o período a que se refere o §1º, a Superintendência de Controle de Obrigações deverá verificar se a compensação ocorreu integralmente e em conformidade com o modo e os prazos previstos no Regulamento.

§4º Constatados indícios de que a compensação não observou as disposições do Regulamento, deve-se instaurar processo administrativo punitivo para apurar a infração prevista no inciso I do art. 39.

"Art. 39. A constatação das seguintes condutas configura infração e sujeita a prestadora à aplicação de sanções conforme Metodologia de Sanções específica, nos termos do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA):

I – A obtenção de Selo de Qualidade "D" ou "E" em determinado município, salvo se a Prestadora realizar a compensação automática aos consumidores do respectivo município, na forma dos artigos 16 e 17.

(...)

Parágrafo único: Caso a compensação de que trata o inciso I não ocorra integralmente e em conformidade com o modo e prazos previstos, a eventual sanção a ser aplicada no respectivo processo administrativo punitivo deverá considerar a proporção da compensação realizada.

172. Por fim, este órgão jurídico possui uma última consideração acerca da compensação automática aos consumidores.

173. Na manifestação anterior lançada nestes autos (Parecer nº 576/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU), esta Procuradoria havia consignado a necessidade de que o valor a ser compensado fosse proporcional ao serviço contratado pelo consumidor e arcado mensalmente por ele (vide parágrafos 139 a 141).

174. No entanto, considerando: (i) que a nova proposta do RQUAL não mais trabalha com os conceitos de medidas de compensação, período de vigilância e condições de conformidade; (ii) que a compensação automática ao usuário não possui natureza jurídica de sanção e sua inobservância sequer caracterizará infração ou ensejará a instauração de PADO (nos termos da proposta desta PFE); (iii) que essa compensação não está atrelada aos contratos individuais, mas sim à qualidade dos serviços em geral, este órgão jurídico realizou nova reflexão sobre o tema e não vislumbra qualquer óbice para que a compensação automática de que trata os artigos 16 e 17 ocorra de maneira linear. De fato, se a aferição por parte da Anatel é geral, não individualizada, é natural que eventual medida de compensação possua a mesma característica de generalidade.

175. Vale mencionar, ainda, que o art. 17, ao tratar do cálculo do valor unitário e mensal a ser compensado a cada consumidor, prevê, com uma das variáveis, a receita média nacional mensal da prestadora por consumidor do serviço. Tendo em vista que hoje é muito comum a contratação de mais de um serviço conjuntamente pelos consumidores (os denominados "combos"), recomenda-se que ao editar o Manual Operacional seja considerada essa situação de contratos que abranjam mais de um serviço de telecomunicações.

176. Com relação ao artigo 18 da minuta de Resolução, que prevê a possibilidade de a Anatel adotar providências que entender cabíveis para a melhoria de desempenho de prestadora, considerada pela área técnica como outra obrigação complementar ao lado da compensação automática aos consumidores, este órgão jurídico tece as seguintes considerações.

177. Quanto ao art. 18 do Regulamento, a redação proposta pela área técnica é a seguinte:

Redação proposta pela área técnica

Art. 18. A Anatel poderá, a qualquer tempo, tomar as providências que entender cabíveis

para melhoria de desempenho de prestadora, especialmente quando os municípios e/ou UF forem classificados com selos "C", "D" e "E", considerando, no mínimo:

I- O selo obtido pela prestadora em comparação às demais;

II- O desempenho dos indicadores e índices, inclusive os informativos;

III- A tendência dos resultados ao longo do tempo;

IV- Participação de mercado da prestadora na região;

V- A categoria dos municípios quanto ao nível de competitividade no mercado de varejo

178. De acordo com a redação proposta, em qualquer caso que a Anatel precisar aplicar esse dispositivo, haverá o dever de motivar quanto a cada um dos aspectos mencionados nos incisos I a V do art. 18, sendo que é possível que o interesse público justifique a adoção de providências ainda que um destes aspectos não indique a adoção das providências.

179. Um exemplo é a situação de uma prestadora com grande participação no mercado e que teve uma brusca queda na qualidade do serviço oferecido. Nesse caso, ainda que o inciso III preveja "a tendência dos resultados ao longo tempo" como algo a ser considerado, é possível que as providências fundamentadas no art. 18 se justifiquem em razão do número de usuários afetados e da intensidade da brusca queda de qualidade.

180. Nessa perspectiva, a Procuradoria sugere a seguinte redação, com o objetivo de dar maior abrangência à possibilidade de a Agência adotar as providências previstas no art. 18, já considerando a sugestão feita no parágrafo 61 deste parecer, *verbis:*

Redação proposta pela PFE/Anatel

Art. 18. A Anatel poderá, a qualquer tempo, tomar as providências que entender cabíveis para melhoria de desempenho de prestadora, inclusive quanto aos indicadores individualmente considerados, especialmente para os municípios e/ou UF onde o desempenho da prestado for classificado com selos "C", "D" ou "E", podendo sopesar os seguintes fatores:

181. **Note-se que sugerimos a exclusão da parte final da redação atual deste dispositivo. Caso seja mantida a expressão "no mínimo", a Agência será obrigada a analisar e fundamentar de forma específica cada uma das circunstâncias listadas nos incisos, ainda que, no caso concreto, elas não sejam pertinentes. A expressão "podendo sopesar os seguintes fatores" mantém a exigência de que a aplicação do art. 18 deva ser motivada, porém dispensa que a motivação envolva cada um dos aspectos mencionados nos cinco incisos do dispositivo.**

182. Ainda sobre o artigo 18 da minuta do RQUAL em análise, **este órgão jurídico entende necessário especificar que a autoridade da Anatel competente para tomar as providências que entender cabíveis para melhoria de desempenho da prestadora é o Superintendente,** tal qual expressamente previsto para a edição do Despacho de Valores de Referência – DVR (cf. artigo 8º, inciso II). Nesse aspecto, também é relevante, s.m.j., especificar qual o Superintendente competente.

183. A ausência de menção expressa a esta competência do Superintendente pode ensejar questionamentos desnecessários por parte das Prestadoras, o que, em última análise, possui o condão de prejudicar ou atrasar o alcance do fim maior que se busca com a adoção da regulação responsiva e da fiscalização regulatória, qual seja, a efetiva, real e prática melhoria na qualidade da prestação dos serviços.

184. Além da previsão expressa de competência do Superintendente para a edição do DVR, o arcabouço jurídico do setor também confere a esta autoridade administrativa competência expressa para outras medidas, como, por exemplo, a expedição de medidas cautelares (cf. art. 242, XII, RIA).

185. Assim, a sugestão ora apresentada também busca uma maior harmonia e clareza no arcabouço jurídico-normativo do setor, na medida em que haverá previsão expressa para que o Superintendente: (i) expeça medidas cautelares; (ii) edite o Despacho de Valores de Referência – DVR; e, (iii) determine a adoção de providências que entender cabíveis para a melhoria da qualidade do serviço.

186. **Ademais, este órgão jurídico entende que o descumprimento das providências determinadas pela ANATEL com base no artigo 18 do RQUAL deve ser expressamente previsto no Regulamento como prática infracional, o que, por consequência, deverá ensejar a instauração de processo administrativo punitivo**.

187. Assim, embora este entendimento já pudesse ser extraído de outras normas em vigor, como, por exemplo, o artigo 80 do atual Regimento Interno da ANATEL (*"bem como em ato administrativo de efeitos concretos que envolva matéria de competência da Agência"),* **entende-se necessária a inclusão de um inciso específico no artigo 39 do RQUAL**, até porque o regulamento, como se sabe, deve sempre buscar a clareza, objetividade e segurança jurídica, evitando-se eventuais questionamentos futuros desnecessários.

188. Nesse contexto, sugere-se o acréscimo do inciso VI ao art. 39, com a seguinte redação:

Redação proposta pela PFE/Anatel:

Art. 39. [...]

VI – O descumprimento de providências determinadas pela Agência para melhorias de desempenho da prestadora, nos termos do art. 18.

189. Sobre este último ponto, aliás, é importante fazer a seguinte ressalva.

190. Estas providências amparadas no artigo 18 do RQUAL não possuem, elas próprias, natureza de sanção. Assim, apenas o descumprimento destas providências poderia caracterizar uma infração e, como tal, ensejar a instauração de um processo administrativo punitivo, no qual deverá ser resguardado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Entende-se importante fazer essa anotação em razão da afirmação contida no item 3.33.1.8 do Informe nº 103/2018, que, após registrar a possibilidade de adoção de outras medidas com base neste artigo 18, afirmou: *"a adoção dessas medidas sim, a depender, podem ter caráter sancionatório, e devem, portanto, seguir o devido processo legal."*

191. Sendo assim, embora esteja claro que o novo modelo de gestão de qualidade busca afastar-se do modelo atual de cumprimento de metas estanques sob pena de sancionamento, entende-se necessário que o RQUAL mantenha firme a possibilidade de instauração de processo punitivo diante da má-qualidade dos serviços, a qual será apurada na sistemática dos Selos de Qualidade que serão conferidos à luz da observância do DVR.

192. Por fim, o último destaque a ser feito no tópico referente às medidas compensatórias do Informe nº 103/2018 diz respeito ao acerto do posicionamento da área técnica ao negar o pedido de suspensão da abertura de novos PADOs em razão do não atendimento das metas de qualidade da prestação dos serviços previstas na regulamentação atualmente em vigor.

193. Como bem dito, não há base legal e regulamentar para acolhimento destas contribuições, pois enquanto uma norma regulatória estiver em vigor, ela deve ser cumprida pelos entes regulados.

194. Vale acrescentar, por oportuno, que o correto cumprimento da regulamentação em vigor não é um favor ou uma benesse de uma prestadora de serviços de telecomunicações, mormente relacionada à qualidade dos serviços de telecomunicações e, consequentemente, aos direitos de milhões de consumidores. O cumprimento das normas e o respeito aos direitos dos consumidores é uma obrigação de uma Prestadora de Telecomunicações, que deve arcar com todos os ônus de sua atividade, já que também aufere todos os bônus desta mesma atuação.

195. De qualquer forma, a área técnica bem esclareceu que a alternativa de estabelecimento de *vacatio legis* para alguns indicadores acabou sendo acatada, já que a Resolução que irá aprovar o RQUAL também acarreta na revogação *"dos indicadores que não mais tenham similaridade com os que serão exigíveis no novo modelo de qualidade, bem como aqueles cujas metas apresentem dificuldade técnica de cumprimento, as ditas metas de 100% (por exemplo, realizar um reparo em até 48 horas para todos os casos)."*

4.6 PERÍODO DE VIGILÂNCIA/REGIME ESPECIAL

196. Neste subtópico, a área técnica reitera que a nova proposta de Regulamento de Qualidade não mais trabalha com os conceitos de período de vigilância e regime especial, bem como medidas compensatórias, os quais estavam previstos na versão da minuta submetida à Consulta Pública. Esclarece, pois, que várias contribuições formuladas na consulta pública pela extinção ou adiamento destes institutos acabaram sendo acolhidas, embora não pelos argumentos lá apresentados.

197. Conforme já mencionado anteriormente neste opinativo, o novo modelo de qualidade buscado pela ANATEL ampara-se na Teoria da Regulação Responsiva e na Fiscalização Regulatória. Ele prevê um modelo de avaliação consistente em Selos de Qualidade de "A" a "E", os quais serão conferidos à luz da observância às disposições constantes no Despacho de Valores de Referência – DVR, e não mais do atendimento a requisitos mínimos previstos em Resolução de forma estanque.

198. Também como já destacado neste parecer, registra-se o acerto da área técnica ao manter a competência para expedição do Despacho de Valores de Referência – DVR no âmbito exclusivo da Agência, tendo rejeitado as contribuições formuladas no sentido de que esta decisão fosse proferida diretamente pelo Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL).

199. Ora, não se pode perder de vista que, consoante a própria proposta do Regulamento de Qualidade em análise, o GTQUAL também será composto por representantes das Prestadoras por ele abrangidas (cf. artigo 26, § 1º).

200. Neste passo, caso fosse conferido a esse grupo a competência para expedir o DVR, o qual conterá os parâmetros de qualidade desejados para o setor de telecomunicações, poder-se-ia configurar uma indevida confusão entre o ente regulador e os entes regulados, em total afronta ao modelo administrativo-regulatório adotado pelo Estado brasileiro. Afinal, nesta situação – frise-se, evitada pela área técnica –, a prestadora de telecomunicações estaria, em última análise, definindo as próprias regras de qualidade que deverá observar na prestação de seus serviços, o que, por evidente, mostra-se inadmissível.

201. Prosseguindo, a área técnica novamente destaca as medidas de incentivo que foram previstas no novo modelo de qualidade, notadamente a possibilidade de incidência de atenuantes em multas que venham a ser aplicadas pela Anatel em razão do descumprimento de obrigações legais e regulamentares, de acordo com o Selo de Qualidade obtido por determinada operadora. Este ponto já foi objeto de análise neste parecer, razão pela qual remetemos a leitura para os parágrafos 108 e sgts supra.

202. Anote-se, por fim, que estas medidas de incentivo vão ao encontro da regulação responsiva buscada pela ANATEL mediante a edição deste novo Regulamento de Qualidade, não havendo que se falar na existência de óbice jurídico para a adoção desta política regulatória pelo órgão regulador.

4.7 ENTIDADE AFERIDORA DA QUALIDADE (EAQ)

4.7.1. Nome da Entidade (EAQ versus ESAQ) e Função da Entidade

203. O corpo técnico registrou a apresentação de contribuições no sentido de alterar a denominação da Entidade Aferidora da Qualidade – EAQ e, ainda, alguns questionamentos quanto às suas funções e responsabilidades. A respeito, assim pronunciou-se o corpo técnico da Agência:

3.35.1.1. As contribuições sugeriram modificar a nomenclatura para designar a entidade responsável por operacionalizar os processos de aferição da qualidade (EAQ). Diversas contribuições propuseram modificar a denominação da entidade de Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ) para Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ). A justificativa para tal mudança foi basicamente mais bem delimitar o escopo de atuação da entidade e de suas responsabilidades, sendo o principal motivador não haver sobreposição entre as competências da entidade e aquelas exclusivas da Anatel, por exemplo, fiscalização da qualidade.

3.35.1.2. Além disso, diversas contribuições trataram das responsabilidades específicas da entidade, por exemplo, da guarda de dados, da elaboração do Manual Operacional (MOP), de quais sistemas a entidade deve implementar e para que ambientes eles devem ser disponibilizados (sistemas operacionais sem discriminação), etc. As contribuições questionavam acerca das funções que a entidade deve desempenhar e em consequência sugeriam mudanças nas suas responsabilidades. A argumentação foi de que a entidade não poderia aferir a Qualidade de Serviço Entregue, pois este seria papel exclusivo da Agência e que a entidade deveria realizar somente atividades de coleta e de consolidação dos dados, e envio de informações para a avaliação da ANATEL.

3.35.1.3. Em relação às contribuições, entendeu-se relevante a proposta de modificar a nomenclatura da entidade de EAQ para ESAQ, adotando a inclusão do termo Suporte na denominação. No entanto, entendeu-se que as atividades de coleta, processamento e aferição da qualidade baseiam-se no objetivo na adoção de um modelo onde as atividades operacionais envolvidas nesses processos sejam feitas por um terceiro legitimado para tal e com competência técnica para realiza-las, possibilitando à Agência se concentrar nas medidas necessárias para re-estabelecer padrões de referência de qualidade, acompanhando e sancionando os operadores quando necessário.

3.35.1.4. Assim, apesar da Agência entender que não há conflitos entre as atividades que a entidade realizará, que são essencialmente operacionais, e as que a Anatel desempenha e continuará desempenhando, e no espírito de distinguir claramente o que a Entidade faz, acatou-se a sugestão. Dessa forma, a denominação da entidade foi mudada para Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ).

3.35.1.5. No entanto, entendeu-se que não seria suficiente somente modificar a denominação da entidade de forma que houve uma completa reavaliação das atividades que a entidade deverá operacionalizar. Por conseguinte, além de mais bem delimitar o escopo de atuação da entidade houve a preocupação de reduzir custos de implementação, com a retirada de obrigações que resultariam em custos administrativos e regulatórios tanto para a entidade quanto para as prestadoras de serviços de telecomunicações.

3.35.1.6. Abaixo, é apresentado o novo texto dos dispositivos normativos que definem as responsabilidades da entidade, conforme novos arts. 19 a 25.

REGULAMENTO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES - RQUAL

TÍTULO III DO PROCESSO DE AFERIÇÃO

CAPÍTULO I DA ENTIDADE DE SUPORTE A AFERIÇÃO DA QUALIDADE (ESAQ)

Art. 19. Será constituída, no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a partir da aprovação do Regulamento, a Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ), que terá as seguintes atribuições:

I – executar o processo de aferição e publicação da Qualidade de Serviço Entregue e dos indicadores informativos, que constitui a coleta, cálculo, consolidação e publicação dos indicadores e índices na forma definida neste Regulamento e no Manual Operacional;

II – receber os resultados do processo de aferição das Reclamações dos Usuários encaminhados pela Anatel, para a consolidação e publicação do Índice de Reclamações do Usuário (IR), na forma definida neste Regulamento e no Manual Operacional;

III – receber os resultados do processo de aferição da Qualidade de Serviço Percebida, na forma definida no Regulamento de Pesquisas e respectivo Manual de Aplicação, para cálculo, consolidação e publicação do Índice de Qualidade Percebida;

IV – consolidar os resultados na forma determinada neste Regulamento, considerando os pesos a serem determinados no DVR.

Parágrafo único. As prestadoras abrangidas por este Regulamento deverão, conjuntamente, arcar com os custos para a execução das obrigações relativas à aferição da qualidade a elas atribuídas, conforme designado no GTQUAL.

Art. 20.As prestadoras deverão organizar, manter e atualizar toda a documentação sobre a operacionalização e rastreamento da coleta de informações, incluindo o detalhamento de todos os sistemas de fonte de informações, etapas de processamento, cruzamento de dados, depuração, inclusões, exclusões, filtros, agregações e ponderações até a formação do resultado.

Art. 21.A ESAQ deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser pessoa jurídica dotada de independência administrativa, autonomia financeira, patrimonial e impessoalidade decisória;

II – ser constituída segundo as leis brasileiras;

III – ter prazo de duração indeterminado;

IV – deter capacidade técnica para executar o dimensionamento, contratação, especificação, planejamento, administração e atualização dos equipamentos, sistemas e soluções necessários ao desempenho de suas atribuições.

Art. 22.O ato constitutivo da ESAQ deve conter, no mínimo:

I – as condições para a manutenção da ESAQ;

> II – garantias de impessoalidade, isonomia e integridade na execução de suas atividades;
>
> III – as condições para a manutenção da ESAQ, incluindo orçamento, forma de custeio, governança e forma de resolução de conflitos;
>
> IV – a previsão de rateio dos custos entre os membros;
>
> V – os procedimentos e características do relacionamento entre a ESAQ e a Anatel, incluindo o fornecimento de informações à Agência, relativamente às suas atividades, sempre que solicitada;
>
> VI – dispositivos que permitam à Anatel realizar, a qualquer tempo, auditorias e intervenção sobre suas atividades no sentido de garantir a continuidade, a isonomia e a adequação em relação às definições regulamentares e do Manual Operacional;
>
> VII – a previsão de amplo e irrestrito acesso da Anatel às soluções de tecnologia da informação, incluindo acesso aos códigos, fórmulas, dados brutos, em todas as consolidações possíveis e em tempo real, sem necessidade de requisição, ou seja, com perfil previamente disponibilizado.
>
> Art. 23.A ESAQ deve executar todas as atividades necessárias ao cumprimento dos seus objetivos, devendo prover soluções sistêmicas para suportar tais atividades, disponibilizando integralmente todos os dados às operadoras e à Anatel.
>
> Art. 24. A ESAQ deve prover guarda dos dados utilizados para cálculo, com segurança e redundância de dados pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, salvo se forem objeto de litígio administrativo, quando deverão ser mantidos até a decisão final;
>
> Art. 25. A ESAQ deve suportar outras necessidades que se verifiquem relevantes pelo GTQUAL, estritamente voltadas ao processo de aferição, consolidação, avaliação e publicação das informações deste regulamento.
>
> Parágrafo único. 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.
>
> 3.35.1.7. Em síntese, a ESAQ passa a ter a responsabilidade somente de receber os dados e consolidar os Índices de Qualidade Percebida (IQP) e de Reclamações do Usuário (IR), sendo responsabilidade da entidade a aferição somente do Índice de Qualidade de Serviço (IQS). Além disso, são excluídas do escopo da entidade as atividades de certificação e comparabilidade dos cálculos realizados, e da organização, manutenção e atualização da documentação necessária para operacionalizar a coleta de dados de qualidade. Essa última, passa a ser responsabilidade da prestadora. Finalmente, há uma adequação do escopo dos sistemas que devem realizar tarefas distintas em relação ao IQS e os demais índices (IQP e IR).
>
> 3.35.1.8. Nota-se também que as referências à EAQ foram atualizadas para a nova denominação - ESAQ (Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade).
>
> 3.35.1.9. Além disso, inclui-se a possibilidade de que a própria Agência possa contratar a entidade, e nessa hipótese determinar quais as obrigações que ainda continuariam sob responsabilidade das prestadoras. Trata-se do parágrafo único do novo art. 19. Dessa forma, a Anatel poderia contratar terceiros para realizar os processos operacionais da aferição da qualidade, sendo nesse caso obrigação da prestadora manter e atualizar toda a documentação necessária para viabilizar esses processos, além de custear as atividades que lhe forem atribuídas segundo o Manual Operacional. Mais detalhes da proposta de financiamento alternativa da entidade nos itens 3.35.2 e subitens.

204. As contribuições apresentadas no sentido de modificar a denominação da Entidade Aferidora da Qualidade – EAQ para Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade – ESAQ foram acatadas pelo corpo técnico da Agência, com o intuito de melhor delimitar o escopo de atuação da entidade. Não são vislumbrados óbices quanto à alteração proposta, com a inclusão do termo “Suporte” na denominação da entidade.

205. No entanto, é importante que se destaque que, apesar de dar-se ênfase ao “suporte” à aferição de qualidade pela entidade, permanecem, como será analisado adiante, as funções relativas à execução da aferição da Qualidade do Serviço entregue e dos indicadores informativos, não existindo quaisquer óbices à coleta, processamento e aferição da qualidade por meio de entidade terceira, não subsistindo as contribuições que apresentaram questionamentos quanto ao ponto.

206. No tocante às atividades a serem desempenhadas pela ESAQ, foi realizada uma completa reavaliação que, de acordo com o corpo técnico da Agência, além de delimitar melhor o escopo de atuação da entidade, reduz custos de implementação que impactariam a entidade e as prestadoras de serviços de telecomunicações.

207. Observa-se que o prazo de constituição da ESAQ, que, inicialmente, era de até 90 (noventa) dias a contar da criação do GTQUAL, passou a ser de 30 (trinta) dias a partir da aprovação do RQUAL. Oportuno destacar que o prazo de criação do GTQUAL foi estabelecido em 15 (quinze) dias a partir da aprovação do RQUAL, de onde deflui que, à época da constituição da ESAQ, o GTQUAL já se encontrará constituído.

208. De início, esta Procuradoria recomenda que se avalie a substituição da expressão “aprovação” por outra que deixe mais claro o termo inicial dos prazos para a constituição do GTQUAL e da ESAQ. Isso porque a “aprovação” do regulamento pode gerar dúvidas a respeito do dia exato do início do prazo: a data da deliberação do Conselho Diretor ou da publicação do acórdão pertinente. Em se tratando de um prazo deflagrado em razão de uma norma, sugere-se que o prazo seja contado da publicação da própria norma.

209. Ademais, considerando que o GTQUAL será constituído antes da ESAQ, mas, também será integrado por membros desta entidade, o art. 26, §1º da proposta de RQUAL apresenta uma ressalva quanto à sua composição. Vejamos:

> Art. 26. Será constituído Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL), no prazo de 15 (quinze) dias da aprovação deste regulamento, coordenado pela Anatel, com objetivo de definir as metodologias e atualização dos procedimentos de aferição da Qualidade de Serviço Entregue, Qualidade do Serviço Percebida e de Reclamações do Usuário.
>
> § 1º. O GTQUAL é composto por representantes da Anatel, da Entidade de Suporte a Aferição da Qualidade (ESAQ), **após sua constituição**, e das Prestadoras abrangidas por este Regulamento.
>
> § 2º. Os membros do GTQUAL serão nomeados em sua reunião de instalação

210. Com o intuito de deixar mais evidente o momento em que os membros do GTQUAL oriundos da ESAQ serão nomeados, já que esta entidade não estará constituída à época da reunião de instalação do grupo técnico, esta Procuradoria recomenda que se avalie a previsão, no parágrafo segundo do art. 26, acima transcrito, de um prazo para a nomeação dos membros que representarão a ESAQ, contados da constituição desta entidade. Esse prazo deverá ser o mais exíguo possível, até mesmo porque o adequado funcionamento do GTQUAL é importante para as atribuições da própria ESAQ, sobretudo em razão da previsão contida no parágrafo único do art. 19 (*As prestadoras abrangidas por este Regulamento deverão, conjuntamente, arcar com os custos para a execução das obrigações relativas à aferição da qualidade a elas atribuídas, conforme designado no GTQUAL*).

211. No tocante às atribuições da entidade, observa-se que na proposta submetida à Consulta Pública, previu-se o seguinte:

> **Proposta de RQUALPré-CP**
>
> Art. 14. As prestadoras abrangidas por este Regulamento devem constituir, no prazo de até 90 (noventa) dias corridos, a partir da criação do GTQUAL, em conjunto e às suas expensas, Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), com o objetivo de:
>
> I – Executar o processo de aferição da Qualidade de Serviço Entregue, que constitui a coleta, cálculo, consolidação e publicação dos indicadores na forma definida neste Regulamento e no Manual Operacional;
>
> II– Coordenar, sob supervisão da Anatel, o processo de aferição da Qualidade de Serviço Percebida, na forma definida no Regulamento de Pesquisas e respectivo Manual de Aplicação.

212. Após a reformulação realizada após a análise das contribuições apresentadas, a proposta passou a deter o seguinte teor:

> **Proposta de RQUAL Pós-CP**
>
> Art. 19. Será constituída, no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a partir da aprovação do Regulamento, a Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ), que terá as seguintes atribuições:
>
> I – executar o processo de aferição e publicação da Qualidade de Serviço Entregue e dos indicadores informativos, que constitui a coleta, cálculo, consolidação e publicação dos indicadores e índices na forma definida neste Regulamento e no Manual Operacional;
>
> II – receber os resultados do processo de aferição das Reclamações dos Usuários encaminhados pela Anatel, para a consolidação e publicação do Índice de Reclamações do Usuário (IR), na forma definida neste Regulamento e no Manual Operacional;
>
> III – receber os resultados do processo de aferição da Qualidade de Serviço Percebida, na forma definida no Regulamento de Pesquisas e respectivo Manual de Aplicação, para cálculo, consolidação e publicação do Índice de Qualidade Percebida;
>
> IV – consolidar os resultados na forma determinada neste Regulamento, considerando os pesos a serem determinados no DVR.
>
> Parágrafo único. As prestadoras abrangidas por este Regulamento deverão, conjuntamente, arcar com os custos para a execução das obrigações relativas à aferição da qualidade a elas atribuídas, conforme designado no GTQUAL.

213. Percebe-se, desde logo, que foi retirada a previsão de que a constituição da EAQ fosse custeada pelas prestadoras abrangidas pelo RQUAL. Esse aspecto será objeto de análise no tópico seguinte.

214. A execução do processo de aferição da Qualidade do Serviço Entregue, correspondente à coleta, cálculo, consolidação e publicação dos indicadores e índices, permaneceu dentre as atribuições da entidade.

215. Não merecem prosperar as contribuições que questionavam a possibilidade de aferição da Qualidade do Serviço Entregue pela ESAQ. O modelo proposto não é novidade na Agência, sendo legítima a execução do processo de aferição da qualidade por meio de entidade terceira. A título exemplificativo, pode-se citar a EAQ prevista no art. 26 do Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal – RGQ-SMP, aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011, que executa os procedimentos relativos à aferição dos indicadores SMP10 e SMP11.

216. No tocante ao Índice de Qualidade Percebida (IQP) e ao de Reclamações do Usuário (IR), a ESAQ não possui atividades de aferição em si, mas, apenas, de recebimento, cálculo, consolidação e publicação.

217. A proposta, quanto ao IQP, faz referência ao Regulamento de Pesquisas e respectivo Manual

de Aplicação. Oportuno observar, entretanto, que, nas definições regulamentares, o IQP será amparado nas notas resultantes da Pesquisa de Qualidade Percebida. O art. 30 da proposta, por sua vez, faz referência às definições previstas no Manual de Aplicação das Pesquisas de Satisfação e Qualidade Percebida.

218. O Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015 disciplina, no âmbito da Agência, as condições gerais para a realização de pesquisas de aferição do grau de satisfação e de qualidade percebida junto aos usuários dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo. Para tanto, utiliza-se a metodologia prevista no Manual de Aplicação publicado pela Anatel.

219. Nesse sentido, esta Procuradoria entende pertinente que a redação do inciso III do art. 19 da proposta faça referência à mencionada norma e ao seu respectivo Manual de Aplicação, sugerindo-se, ainda, ajuste redacional para que a redação da minuta passe a estabelecer o seguinte:

> **Redação proposta pela PFE/Anatel**
>
> Art. 19. [...]
>
> III – receber os resultados do processo de aferição da Qualidade de Serviço Percebida, na forma definida no Regulamento ~~de Pesquisas~~ das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações e seu respectivo Manual de Aplicação, ~~para~~ cabendo-lhe o cálculo, a consolidação e a publicação do Índice de Qualidade Percebida;

220. Observa-se, ainda, que houve a exclusão de algumas atividades previstas no art. 17 da minuta submetida à Consulta Pública, que deveriam ser executadas pela entidade. Não obstante algumas atividades possam efetivamente ser designadas pelo Manual Operacional, esta Procuradoria apenas recomenda que sejam explicitados os motivos pelos quais foram excluídas essas obrigações anteriormente previstas.

221. Por exemplo, embora se imponha que o ato constitutivo da ESAQ preveja amplo e irrestrito acesso da Anatel às soluções de tecnologia da informação, incluindo códigos, fórmulas, dados brutos, em todas as consolidações possíveis e em tempo real, sem necessidade de requisição (art. 21, inciso VII da minuta), é importante que seja prevista também a notificação oficial dos resultados das aferições à Anatel, por prestadora e com prévia assinatura dos dirigentes validando o processo de aferição (inciso XI do art. 17 da minuta submetida à Consulta Pública).

222. A proposta exclui, ainda, da alçada da ESAQ, a garantia da certificação e comparabilidade dos cálculos realizados para as diversas prestadoras. No ponto, considerando a relevância dessa atribuição para assegurar a isonomia entre as prestadoras, também se sugere que se avalie a sua permanência.

4.7.2. Financiamento da Entidade e Obrigação opcional de constituir a Entidade

223. *A respeito da obrigatoriedade de constituição da ESAQ, custeada com recursos das próprias prestadoras interessadas, o corpo técnico destacou o seguinte:*

> 3.35.2.1. Diversas contribuições questionaram a competência da Entidade para realizar a aferição da qualidade, conforme tratado no item acima. Além disso, houve questionamento sobre o custeio de uma entidade nos moldes da proposta no RQUAL. Essas contribuições sugeriram que a entidade fosse de cunho opcional, ou seja, as prestadoras poderiam assumir as atividades inerentes à operacionalização dos processos de aferição e, por outro lado, caso fosse constituída uma entidade obrigatoriamente, que seu custeio fosse feito pela Anatel ou com recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966.
>
> 3.35.2.2. Conforme abordado anteriormente, entende-se que não há conflitos entre as competências da entidade, que são essencialmente operacionais, e as da Agência, que manteria todas as suas prerrogativas de fiscalização e acompanhamento da qualidade. No entanto, acredita-se ser relevante ressaltar a possibilidade de que a Agência venha a exercer algumas das tarefas previstas, seja por conta própria, seja por meio da contratação de terceiros. Portanto, com o intuito de permitir a flexibilização do custeio da entidade, foram inseridos na proposta de Regulamento dispositivos que permitam tanto a aferição realizada pela Anatel quanto a contratação pela Agência de terceiros para, sob sua supervisão, realizar a aferição. Abaixo é apresentado o novo texto do art. 6º da proposta de Regulamento.
>
> **REGULAMENTO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES - RQUAL**
>
> Art. 6º Os custos decorrentes das disposições previstas neste Regulamento deverão ser suportados exclusivamente pelas prestadoras abrangidas ou que exerçam a faculdade prevista no Art. 4º.
>
> Parágrafo único. A Anatel poderá efetuar integralmente ou parcialmente a aferição da qualidade ou contratar terceiros para realizá-la, devendo, nesse caso, designar no Manual Operacional quais obrigações relativas à aferição remanescem atribuídas às prestadoras.
>
> 3.35.2.3. Assim, acataram-se parcialmente as contribuições, no sentido de que a entidade ainda continua obrigatória, mas algumas atividades podem ser custeadas pela Anatel, diretamente ou por meio de empresa contratada pela Agência sem a intervenção das prestadoras de serviços de telecomunicações.
>
> [grifos nossos]

224. Pelo que deflui do Informe, o intuito da nova proposta é a de que a constituição da EAQ continuaria sendo obrigatória, porém, incluiu-se a possibilidade de que a Agência possa efetuar integral ou parcialmente a aferição da qualidade ou contratar terceiros para realizá-la, devendo, nesse caso, designar no Manual Operacional quais obrigações relativas à aferição remanescem atribuídas às prestadoras.
225. Possibilita-se o custeio de determinadas atividades pela própria Agência, mas a constituição em si da entidade continua obrigatória, ainda que a Agência contrate empresa sem intervenção das prestadoras, para executar aspectos relativos à aferição da qualidade.
226. De início, é importante destacar que, como já observado por esta Procuradoria no Parecer nº 00576/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, "não se vislumbram óbices jurídicos à criação de uma Entidade Aferidora da Qualidade nem ao seu custeio pelas prestadoras".
227. Não obstante seja possível a aferição da qualidade pela própria Agência, bem como a contratação de terceiros para realiza-la, esta Procuradoria recomenda que se avalie a manutenção da previsão, no parágrafo único do art. 19 da proposta, no sentido de que os custos de constituição da entidade devem ser suportados, em conjunto, pelas prestadoras.
228. Isso porque, muito embora o art. 6º tenha previsão genérica quanto aos custos decorrentes das disposições do RQUAL, é importante que se deixe claro que, embora a Agência possa custear determinadas atividades, a constituição da ESAQ é obrigatória e os custos de sua instalação e funcionamento devem ser de responsabilidade das prestadoras.
229. Sugere-se, assim, a seguinte alteração no parágrafo único do art. 19:

Redação proposta pela área técnica

Art. 19. Será constituída, no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a partir da aprovação do Regulamento, a Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ), que terá as seguintes atribuições: (...)

Parágrafo único. As prestadoras abrangidas por este Regulamento deverão, conjuntamente, arcar com os custos para a execução das obrigações relativas à aferição da qualidade a elas atribuídas, conforme designado no GTQUAL.

Redação proposta pela PFE/Anatel

Art. 19. Será constituída, no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a partir da aprovação do Regulamento, a Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ), que terá as seguintes atribuições: (...)

Parágrafo único. As prestadoras abrangidas por este Regulamento deverão, conjuntamente, arcar com os custos para a execução das obrigações relativas à aferição da qualidade a elas atribuídas, inclusive os custos relativos à instalação e funcionamento da ESAQ, conforme designado no GTQUAL.

4.7.3. Designação de nova EAQ ou constituição de mais de uma EAQ

230. Neste ponto, apesar de reconhecer a relevância de contribuições que sustentaram a possibilidade de se constituir mais de uma entidade ou de se constituir entidades por porte de prestadoras, em razão do custeio das entidades, já que prestadoras de portes distintos teriam diferentes demandas de coleta, o corpo técnico não as acatou por entender que esta medida provocaria uma série de inconvenientes.
231. Ademais, destacou-se que, no âmbito do GTQUAL, poderiam ser definidos critérios de rateio dos custos que considerassem o porte das empresas, não havendo motivos suficientes para a criação de uma nova entidade.
232. Dessa forma, o não acatamento das contribuições e a manutenção de uma única entidade de suporte à aferição da qualidade para todo o setor de telecomunicações foi devidamente fundamentada pelo corpo técnico da Agência.
233. No tocante às contribuições que sugeriram permitir a troca da entidade, por iniciativa da Anatel no caso de ineficiência, o corpo técnico esclareceu que a Agência já detém a prerrogativa de avaliar o desempenho das prestadoras. Na hipótese de ineficiência, a Anatel deteria competência para atuar.

4.8 GRUPO TÉCNICO DA QUALIDADE (GTQUAL)

4.8.1. GTQUAL - Transparência, Tomada de decisão e Resolução de conflitos

234. No tocante a este aspecto, o corpo técnico considerou suficientes os mecanismos de transparência já previstos na proposta, até mesmo porque a Agência deve, por força da Lei de Acesso à Informação – LAI, dar publicidade a suas informações, ressalvadas as hipóteses de sigilo.
235. Ademais, o art. 26, §5º, da proposta estabelece que os conflitos no âmbito do GTQUAL serão resolvidos pelos representantes da Anatel, que o coordenarão, cabendo recurso ao Conselho Diretor, não sendo necessário prever-se que as decisões do grupo técnico fossem tomadas por maioria dos membros da Anatel.
236. Acerca desse dispositivo, sugere-se que o Regulamento preveja um agente público específico para a resolução dos conflitos (a exemplo da previsão para a aprovação do Manual (art. 27,

inciso II) ou deixe claro como se dará a formação da decisão acerca dos conflitos (por maioria, por exemplo).

237. Tendo em vista a possibilidade de divergência de opiniões entre os representantes da Anatel acerca da decisão que deve ser expedida para os conflitos, é recomendável que o Regulamento deixe claro quem, entre os representantes da Anatel, será o responsável para decidir sobre os conflitos.

4.8.2. Elaboração e Atualização do Manual Operacional e aspectos correlatos

238. A respeito das contribuições relativas à elaboração e atualização do Manual Operacional, o corpo técnico registrou o seguinte:

> 3.36.2.4. Em relação às sugestões, entendeu-se que o texto normativo não exclui a participação do GTQUAL na discussão e elaboração da primeira versão do Manual Operacional. A primeira proposta partirá da Anatel, cujos itens poderão ser passíveis de revisão pelo GTQUAL. Ou seja, é importante destacar que a proposta de mudança é no sentido de deixar claro que o GTQUAL participará ativamente na proposição do Manual Operacional, sendo acatada parcialmente a contribuição para que o manual operacional seja aprovado no âmbito do GTQUAL, no entanto, pelo Superintendente coordenador do grupo.
>
> 3.36.2.5. Destaca-se que alterações iminentemente técnicas e operacionais, que é o intuito do Manual Operacional, as quais não possuem implicação político-regulatória, podem ser decididas pelos Superintendentes que compõem o GTQUAL, por isso não vislumbra-se a necessidade de submissão à Consulta Pública. Tal metodologia hoje já é adotada no Manual Operacional dos atuais RGQs do SCM e do SMP. Ou seja, compete ao GIPAQ a aprovação do Manual Operacional dos indicadores que estão sob a égide da aferição da Entidade Aferidora da Qualidade, de modo a padronizar a coleta e consolidação dos indicadores.

239. Dessa forma, o Manual Operacional, bem como as suas atualizações, serão propostos e discutidos no âmbito do GTQUAL, sendo aprovado pelo Superintendente que seja coordenador do grupo técnico por meio de ato próprio (art. 27, inciso II da minuta). Excluiu-se, assim, a necessidade de submissão deste documento ao Conselho Diretor da Agência. Não há óbices jurídicos à proposta, que busca simplificar a edição do Manual Operacional, que versará apenas a respeito de aspectos técnicos e operacionais.

240. Importante destacar que, consoante definição apresentada no art. 8º, inciso X da proposta de RQUAL, o Manual Operacional é um "instrumento contendo os procedimentos de coleta, cálculo, consolidação, agregação e publicação dos indicadores e índices de qualidade, entre outros necessários para a obtenção da Qualidade de Serviço Entregue, da Qualidade de Serviço Percebida e de Reclamações do Usuário". Trata-se, assim, de um documento que somente versará a respeito de aspectos técnicos e operacionais, não envolvendo questões de cunho político regulatório. Por esta razão, não há necessidade de submetê-lo ao procedimento de Consulta Pública.

241. Ainda neste aspecto, é importante observar que a proposta foi modificada para estabelecer que os representantes da Anatel no grupo técnico serão indicados pelo Presidente da Anatel. Não há óbices à proposta quanto a este aspecto.

242. No entanto, considerando que o art. 27, inciso II refere-se ao "Superintendente coordenador do GTQUAL", sugere-se que se avalie a pertinência de incluir a previsão de que o coordenador do GTQUAL seja, necessariamente, um Superintendente da Agência, muito embora a indicação dos demais representantes possa ser de livre escolha do Presidente da Anatel.

243. Como já salientado anteriormente, a edição de Resolução de Requisitos Mínimos de Qualidade foi substituída pela edição de um Despacho de Valores de Referência, simplificando o procedimento.

244. Foi excluída, ainda, a instauração de processo administrativo para acompanhamento dos trabalhos do grupo técnico. No ponto, apenas pondera-se que seja explicitada a forma de acompanhamento dos trabalhos do GTQUAL pela Agência. Ocorre que, muito embora a coordenação do grupo seja realizada pela própria Anatel, a instauração de procedimento administrativo específico para acompanhamento e formalização das decisões é medida salutar que permite uma maior formalização e controle das atividades do grupo técnico.

4.8.3. Envolver o CDUST e outras entidades e segmentos nas decisões da forma de publicação dos resultados

245. Não foram acatadas pelo corpo técnico as contribuições que propunham que o GTQUAL fosse integrado também por representantes do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações – CDUST, com os seguintes argumentos:

> 3.36.3.2. A proposta apresentada não foi acatada haja vista que o objetivo do CDUST é de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Agência em assuntos relacionados à defesa e à proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações. A contribuição propõe ainda que os representantes do CDUST no GTQUAL seriam escolhidos por meio de votação, mantendo o espírito democrático do comitê.
>
> 3.36.3.3. O CDUST é regido pelo Regulamento n° 650/2015. Já consta do Regimento do CDUST, que compete ao Comitê "XIII - opinar sobre proposta de instrumentos deliberativos da Anatel, avaliando-os do ponto de vista da defesa dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações". Portanto, a gestão da qualidade já é pauta de discussão do CDUST.
>
> 3.36.3.4. Há ainda o fato do CDUST ser presidido por um Conselheiro da Anatel que integra

> o Comitê e, em seu impedimento, pelo Superintendente de Relações com Consumidores. Deste modo, não há razões para que um Conselheiro da Anatel integre o GTQUAL, sem deter a coordenação do Grupo. Assim, encontra-se dificuldade na hierarquia da composição do Grupo em caso do CDUST venha a participar. Assim, entende-se que o CDUST pode e deve ter conhecimento das deliberações tomadas pelo GTQUAL por meio do conhecimento da Minuta do MOP, sem todavia ter a necessidade de representação, por meio de seu presidente, na composição do Grupo Técnico.

246. A não participação de representantes do CDUST no âmbito do GTQUAL foi devidamente fundamentada pelo corpo técnico da Agência, justificando-se o não acatamento das contribuições nesse sentido.

4.8.4. Integração no GTQUAL de Associações Civis, de defesa dos consumidores, de provedores PMS e provedores de pequeno porte

247. Quanto às contribuições que propuseram a participação no GTQUAL de representantes de associações civis, o corpo técnico entendeu que o grupo possui atribuições muito técnicas e responsabilidades em relação a prazos para determinados produtos e, por esta razão, a inclusão de membros que não tenham alinhamento técnico poderiam prejudicar o andamento dos trabalhos. Ressaltou, ainda, que, na existência de pautas menos técnicas, outros atores podem ser convidados.

248. No ponto, essa Procuradoria apenas recomenda que se avalie deixar expresso no regulamento a possibilidade de convite a outros atores para a participação de discussões específicas no âmbito do GTQUAL.

249. O corpo técnico justificou, ainda, o não acatamento das contribuições no sentido de permitir a participação de pequenos prestadores no GTQUAL:

> 3.36.4.2. Há ainda contribuições no sentido de que pequenos prestadores possam participar do Grupo Técnico de Qualidade, tal contribuição adveio principalmente dos pequenos provedores de SCM. Entende-se que a subdivisão dos participantes com Poder de Mercado Significativo (PMS) e provedores de SCM ou de pequeno porte não traz ganhos para a dinâmica do trabalho do Grupo. Ademais, o SCM não é o único serviço a ser aferido, uma vez que haverá também a aferição do SMP, SeAC e STFC. Caso a prestadora de pequeno porte queira participar do modelo de qualidade, ela participará do GTQUAL, haja vista que a proposta de texto prevê que: *"Art. 26. (...) §1º O GTQUAL é composto por representantes da Anatel, da Entidade de Suporte a Aferição da Qualidade (ESAQ), após sua constituição, e das Prestadoras abrangidas por este Regulamento"*.

250. Oportuno salientar, no ponto, que o art. 4º da proposta de RQUAL faculta às prestadoras de pequeno porte participar do GTQUAL e a realização de medições, com participação no rateio dos custos junto a ESAQ.

4.8.5. Instauração de processos periódicos de capacitação dos membros do Procon e Judiciário

251. Sobre o tema, o corpo técnico registrou que tais atividades podem ser realizadas pela Anatel, independentemente de estarem previstas no âmbito do Grupo, não se justificando a inclusão desta atribuição. Não são vislumbrados óbices à proposta, até mesmo porque a própria Agência pode realizar essas capacitações.

4.8.6. Ampliar o prazo de constituição do GTQUAL para 60 dias

252. No tocante ao prazo de constituição do GTQUAL, registrou-se a apresentação de algumas contribuições sugerindo a sua ampliação:

> 3.36.6.1. A contribuição apresentada requer que o prazo de constituição do GTQUAL seja ampliado para 60 dias, haja vista que o GTQUAL na reunião de instauração já deveria prever o cronograma das reuniões a serem realizadas e a impossibilidade de se antever exatamente as eventuais reuniões para a discussão das diversas atribuições do Grupo Técnico. No entanto, nada impede que desde o início seja prevista uma periodicidade mínima de reuniões, a serem agendadas desde a reunião da instauração. Deste modo, não se vê a necessidade de tal detalhamento no regulamento.

253. O não acatamento das contribuições quanto ao ponto foram devidamente motivadas pelo corpo técnico da Agência, que concluiu pela desnecessidade de ampliação do prazo de constituição do grupo técnico apenas em razão da necessidade de estabelecimento de um cronograma de reuniões. Dessa forma, esta Procuradoria não possui óbices à proposta também quanto a este aspecto.

4.9 INDICADORES DE QUALIDADE

4.9.1. Retirada de Indicadores ou exclusão de sua aplicabilidade

254. O corpo técnico informou que não acolheu as manifestações no sentido de inclusão no regulamento de fórmula de cálculo e medição dos indicadores. Sustentou o corpo técnico que, em razão

da dinamicidade do setor de telecomunicações, há necessidade de mecanismos mais ágeis para avaliação da qualidade ao serviço prestado. De fato, não há necessidade de que o regulamento preveja, desde logo, a forma de cálculo de cada indicador, encontrando-se fundamentada a proposta quanto ao ponto.

255. No tocante às contribuições que sustentavam a estipulação de um período mínimo de dois ciclos semestrais para a definição dos requisitos mínimos, o corpo técnico esclareceu que a aferição de um ciclo já seria suficiente para estimar os valores de referência dos índices e indicadores. Ademais, esclareceu-se que há a possibilidade de que o GTQUAL solicite a revisão do DVR.

256. Nos termos do parágrafo único do art. 12 da proposta de RQUAL, no entanto, o DVR poderá ser atualizado a cada dois anos. A redação do mencionado dispositivo não viabiliza uma revisão a qualquer tempo do DVR mediante solicitação do GTQUAL. O corpo técnico concluiu que a definição de apenas um ciclo em caráter experimental e informativo (art. 10 da proposta) seria suficiente para a definição dos valores de referência (art. 12 da proposta), não há impedimentos a este ponto, que viabiliza a implementação da gestão da qualidade de forma mais célere.

257. No tocante às preocupações concernentes à granularidade municipal da composição dos indicadores e aos custos decorrentes, o corpo técnico esclareceu ser necessário acompanhar a qualidade dos serviços no nível municipal, sendo que "*questões referentes a validade estatística e de custos de implementação, em virtude da provável utilização de mecanismos de crowdsourcing na aferição dos indicadores, serão diminuídos em comparação aos mecanismos utilizados nos atuais regulamentos*", além de poderem ser objeto de discussão e avaliação no GTQUAL.

258. No tocante à realização das medições, o corpo técnico consignou o seguinte:

> 3.37.1.4. Por outro lado, houve contribuições no sentido de que a Anatel deveria realizar as medições e assim não ser necessário estabelecer uma entidade aferidora. Entende-se que essas contribuições devam ser acatadas parcialmente. Destaca-se que alguns indicadores podem ser coletados por meio de mecanismos de crowdsourcing, sendo possível então que a Anatel contrate solução técnica para realizar a aferição dos indicadores, a depender da disponibilidade orçamentária, e de análise de conveniência e oportunidade para tanto. No entanto, outros indicadores podem ser obtidos diretamente pelas prestadoras, tais como disponibilidade da rede da prestadora. Assim, deve-se delimitar claramente o que cada uma das partes seria responsável, o que deverá ser feito no Manual Operacional. Mais detalhes no item 3.35.2 deste informe.

259. A obrigatoriedade do estabelecimento de uma entidade aferidora da qualidade já foi analisada anteriormente. A possibilidade de a Agência efetuar total ou parcialmente a aferição da qualidade, o que inclui a aferição de indicadores, encontra-se prevista no parágrafo único do art. 6º da proposta, já analisado neste parecer.

260. Ainda neste ponto, o corpo técnico analisou a apresentação de contribuições nos seguintes termos:

> 3.37.1.5. Destaca-se também as contribuições que sugeriram a adoção de Período de Maior Movimento (PMM) e Período de Maior Tráfego (PMT) na aferição do IQS e outros indicadores. Entende-se que houve evolução na aferição dos indicadores e verifica-se que a adoção desses conceitos pode ficar defasada. Por exemplo, o PMM e o PMT do RGQ-SMP atualmente não mais correspondem necessariamente ao período em que ocorre há maior troca de tráfego de dados, o mesmo pode ocorrer para os indicadores do RGQ-STFC que adotam esse conceito, em outras palavras, o período de maior tráfego pode variar ao longo do tempo. Dessa forma, entende-se que tais definições devem ficar sob responsabilidade do GTQUAL e serem consolidadas no Manual Operacional.
>
> 3.37.1.6. Outras contribuições propuseram que os indicadores fossem definidos de forma tecnologicamente neutra, não privilegiando ou penalizando determinadas tecnologias. Entende-se que a contribuição já se encontra atendida, haja vista que questões técnica e tecnológicas constarão do Manual operacional e sua evolução será objeto de avaliação e discussão no GTQUAL. Deste modo, os indicadores que na proposta de Regulamento submetida à Consulta Pública previam diferenciação tecnológica na questão da aferição, foram retirados para que o Manual Operacional preveja tais questões referentes aos indicadores. Deve o Regulamento apenas prever os parâmetros gerais de cômputo dos indicadores, as questões mais técnicas serão objeto do Manual Operacional.

261. No ponto, as contribuições foram devidamente analisadas pelo corpo técnico da Agência, que destinou ao Manual Operacional questões técnicas relativas a aferições de indicadores.

4.9.2. Inclusão de Indicadores de Qualidade

262. O corpo técnico informou o acatamento parcial de contribuições no sentido de que a Agência deveria adotar um modelo de supervisão/orientação de rede. Assim restou consignado no Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR:

> 3.37.2.1. Há contribuições no sentido de que a Anatel deveria adotar um modelo de supervisão/orientação de rede. Indica a contribuição que as definições a serem padronizadas retratam os processos técnicos que requerem supervisão de qualidade. Sendo que a aplicação dos mecanismos de avaliação de qualidade, essencialmente representados aqui por indicadores técnicos estratégicos, se inicia a partir

de um processo de coleta de medidas (survey). Afirma ainda que a confiabilidade das medidas coletadas é um ponto chave deste modelo, pois tem influência direta nas análises que formam a implantação de supervisão de qualidade da rede. Logo, a eficiência na tomada de decisões e ações de supervisão sobre as redes depende dos mecanismos de avaliação selecionados, sobretudo da confiabilidade dos processos de medidas.

3.37.2.2. O principal ponto evidenciado no modelo proposto na contribuição é que seu funcionamento seria regido pelo desenvolvimento de novos serviços digitais, onde a avaliação e a supervisão da evolução da rede seriam centradas na compatibilidade da qualidade da rede com os atuais serviços digitais e na evolução conjunta entre a padronização e o desenvolvimento dos novos serviços. Dessa forma, dentro do escopo técnico, a contribuição visou ressaltar a importância de três aspectos que se relacionam com o funcionamento do modelo:

1) os requisitos de largura de banda e taxas de transmissão associados aos serviços mais difundidos nas redes;

2) os indicadores de desempenho de qualidade representativos que contemplam a rede e seus serviços e

3) a coleta eficiente de medidas para implantação de ações de supervisão de qualidade na evolução das redes.

3.37.2.3. Como mecanismo de avaliação do modelo, a contribuição propõe que a aferição da qualidade no Brasil seja feita por meio de camadas, conforme abaixo:

* Camada A: o usuário final experimenta a satisfação esperada durante o serviço;

* Camada B: o usuário alcança a satisfação de acordo com as suas expectativas;

* Camada C: o usuário que necessita do serviço na rede consegue completar de forma esperada;

* Camada D: os usuários são atendidos em termos de cobertura e tecnologia atualizada.

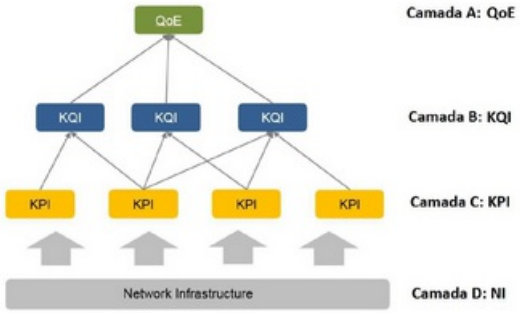


Figura 4: Modelo de avaliação de mecanismos de rede

3.37.2.4. Seriam efetuadas as seguintes medidas:

QoE: medida da qualidade de experiência do usuário final durante suas interações de negócios e serviços;

KQI: medida fim-a-fim de indicadores de desempenho da rede que podem caracterizar a qualidade de diferentes serviços que a rede fornece aos usuários finais;

KPI: conjunto de indicadores que podem medir e monitorar o desempenho da rede incluindo disponibilidade, acesso, manutenção, mobilidade da rede;

NI: infraestrutura fundamental da rede, que inclui quatro aspectos: espectro, tecnologia, site e características específicas, além de outras instalações acessórias.

3.37.2.5. A contribuição chama atenção ainda para a camada de infraestrutura de rede (D), por envolver a composição de equipamentos da rede e requerer investimentos para a gerência, operação e manutenção, bem como possuir relação direta com as radiofrequências e a tecnologia que interliga com as camadas de KPI, KQI e QoE. Principalmente, no sentido de prover cobertura aos usuários, propondo que sejam incluídos os indicadores de CRP (CoverageRatiobasedonPopulation) e CRA (CoverageRatiobasedonArea).

3.37.2.6. Na camada de qualidade da rede (C) residem os aspectos operacionais da rede sustentados pelo funcionamento da infraestrutura no tocante ao provimento da conexão aos usuários, sugerindo os seguintes KPIs operacionais fundamentados na razão disponibilidade/indisponibilidade da rede de acesso, na conectividade da rede de acesso e na velocidade de rede proporcionada aos usuários (taxa de transmissão -throughput).

3.37.2.7. Na camada qualidade do serviço (B) baseada na integridade do uso dos serviços considerando que os requisitos de QoS sejam satisfeitos, pois visam fornecer indicadores fim-a-fim da rede que podem caracterizar a experiência alcançada em diferentes serviços. Sugerem como indicadores de KQIs: streaming de vídeo, navegação web, mensagens instatâneas (IM) e redes sociais (SNS), Serviços de Voz, Transferência de Arquivos.

3.37.2.8. Por fim, a camada de experiência dos usuários que consistiria na experiência do usuário retratado através de uma indicação quantitativa que reflete a lacuna entre a qualidade dos serviços/rede em relação às expectativas do usuário.

3.37.2.9. A contribuição estabelece ainda que a supervisão da rede móvel deve ser feita principalmente por crowdsorcing, não somente por Drive Test.

3.37.2.10. Outra contribuição indica que no modelo de gestão da Anatel deveriam ser consideradas as seguintes categorizações:

Categorias de Serviços:

- Web;
- Vídeo;
- E-mail;
- FTP/HTTP, Download e Upload;
- Voz.

Categorias de Indicadores:

- Acessibilidade;
- Latência;
- Retenção;
- Velocidade;
- Qualidade.

3.37.2.11. A justificativa consiste que o conteúdo de vídeo é o que mais tem exigido dos consumidores e do desenvolvimento da rede. A indústria de telecomunicações estaria prevendo que o conteúdo do vídeo passe a representar cerca de 80% do tráfego de internet até 2021. Por isso os usuários estariam propensos a exigir os seguintes parâmetros:

- Resposta de busca
- Tempo de zapping
- Vídeo freeze
- Taxa de resolução
- Color Gamut
- Pixelização
- Taxa de compressão

3.37.2.12. Alertam ainda que as características dos novos cenários *"impactam diretamente o volume de dados na rede, estreitando o relacionamento do setor de telecomunicações com a estatística, sobretudo no contexto de processamento de um grande volume informações (Big Data). Ao mesmo tempo, os usuários digitais esperam uma experiência consistente e de alta qualidade em diferentes lugares, com diferentes serviços e dispositivos. Com isso, é possível mencionar que o conceito de qualidade evolui juntamente com as tecnologias e uma mudança de análise, antes focada somente sobre o desempenho técnico das redes, surge contemplando as camadas de rede, serviços e principalmente, a experiência final dos próprios usuários. De forma específica, a correlação entre os indicadores técnicos das redes e a experiência dos usuários (QoE – Qualityof Experience) ocorre de forma complexa e tecnicamente dependente da tecnologia e dos serviços dentro do contexto de análise"*.

3.37.2.13. Adicionalmente, propõe que a cobertura e capacidade da rede estão fortemente correlacionadas aos níveis de qualidade.

3.37.2.14. Essa contribuição foi acatada parcialmente, pois haverá a aferição da qualidade nestes aspectos, haja vista que um dos pilares da proposta de modelo submetida à consulta pública foi o de buscar tanto a experiência do consumidor quanto a qualidade do serviço prestado. Serão adotados mecanismos de crowdsourcing em conformidade com as propostas de aferição para os indicadores, no entanto, as métricas propostas para os indicadores serão avaliados quando da elaboração do Manual Operacional e eventualmente poderão ser objeto de debate no GTQUAL.

3.37.2.15. Sobre a contribuição no sentido de se inserir na avaliação da qualidade o tratamento da infraestrutura disponibilizada pelas prestadoras, não se restringindo o modelo a avaliação dos índices de qualidade (IQS e IQP), entende-se pela sua pertinência, por entender que a informação sobre a infraestrutura disponibilizada influencia na condição de entrega da qualidade do serviço prestado. Nesse sentido, foi incluída obrigação das prestadoras informarem a ESAQ e publicar em seus sítios eletrônicos informações sobre as características da infraestrutura utilizada na prestação dos diversos serviços.

3.37.2.16. Convém mencionar que, também se entende pertinente a adoção de avaliações sobre as camadas de aplicação. Contudo, não se entendeu adequado fazer inclusão precisa de quais parâmetros deveriam ser monitorados e publicados, tendo em vista o caráter dinâmico de atualização da importância de cada item nessa camada.

3.37.2.17. Por todo o exposto, entende-se que as contribuições aqui tratadas são muito pertinentes, e que o modelo segue, na medida do possível, essas diretrizes. Ressalta-se que, conforme exposto neste documento, a Agência poderá exercer contratação de serviço que venha a efetuar parte das atividades de medição ou mesmo complementá-las, incluindo a possibilidade de medições da camada de aplicações, num modelo adaptativo às atualizações inerentes ao setor de telecomunicações.

263. A análise realizada pelo corpo técnico da Agência entendeu pela pertinência das contribuições apresentadas quanto ao ponto, que envolve aspectos técnicos e de mérito a respeito do qual não cabe a esta Procuradoria pronunciar-se. De toda forma, observa-se que o acatamento parcial das contribuições foi devidamente motivado pelo corpo técnico da Agência que explicitou que o modelo segue, na medida do possível, as diretrizes expostas pela manifestação apresentada.

264. No entanto, não foi localizada, na minuta regulamentar, a obrigação das prestadoras de informarem a ESAQ e publicarem em seus sítios eletrônicos informações sobre as características das infraestruturas utilizadas na prestação dos serviços, tal como exposto no item 3.37.2.15 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR.

265. O corpo técnico analisou, ainda, nos itens 3.37.3 a 3.38 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR as contribuições que propuseram modificação nos indicadores, apresentando as justificativas para o acatamento ou não das contribuições. Muito embora esse ponto envolva questões

de mérito administrativo, bem como aspectos técnicos, é importante que sejam realizadas algumas ponderações por esta Procuradoria.

266. No tocante ao IND1 (Indicador de Reclamações na Anatel), concorda-se com as conclusões do corpo técnico da Agência no sentido de que não faz sentido computarem-se apenas demandas procedentes. Além de tratar-se de um conceito subjetivo de avaliação do usuário, não há razão para a exclusão de demandas improcedentes, sob pena de distorcer o cálculo do próprio indicador.

267. Embora o corpo técnico tenha ressaltado que esses aspectos poderão, dentre outros, ser discutidos no âmbito do GTQUAL, já que possíveis expurgos no indicador poderão ser tratados no Manual Operacional, é importante que se deixe expressa essa premissa: não há óbice jurídico a que o indicador contemple as demandas improcedentes.

268. Ainda a respeito do IND1, o corpo técnico informou que acolheu a contribuição formulada pela Ouvidoria da Agência no sentido de excluir o IND1 da composição do IQS, sob o fundamento de que este teria natureza de reação do usuário, e não preditor da qualidade do serviço propriamente dita. O acolhimento da contribuição foi assim fundamentado:

> 3.37.3.6. Essas contribuições foram acatadas, sendo que o IND1 passaria a compor o Índice de Reclamações dos Usuários (IR). Justifica-se a alteração, pois, de fato, o IND1 tem característica de Reação do Usuário, ou seja, a qualidade do serviço especificamente no pós-venda. Esses indicadores, derivados dos indicadores relacionados com reclamação atualmente em vigor, possibilitam o acompanhamento da prestação do serviço após a contratação e utilização do serviço pelo usuário. Tendo em vista que a realização da pesquisa de satisfação, capaz de medir efetivamente a opinião do consumidor quanto ao serviço prestado, é bastante custosa e impossibilita uma atualização mais dinâmica de potenciais fontes de problemas, os indicadores de reclamações do usuário têm o objetivo de apontar quais os fatores da prestação que estão com maior nível de problemas e, dessa forma, permitir ações diretas por parte da Agência.

269. O não acatamento das contribuições apresentadas quanto ao IND2 (Indicador de Eficiência de Chamadas), ao IND3 (Indicador de Conexão de Dados Medidas na Rede de Acesso), ao IND4 (Indicador de Cumprimento da Velocidade Contratada), ao IND5 (Indicador de Latência da Conexão de Dados), ao IND6 (Indicador de Variação de Latência da Conexão de Dados) e ao IND7 (Indicador de Perda de Pacotes na Conexão de Dados) foi motivado pelo corpo técnico da Agência.

270. No ponto, destaca-se que, nos moldes previstos na proposta, os aspectos técnicos e operacionais, incluindo definições e formulações dos indicadores, serão objeto do Manual Operacional, que observará o modelo estatístico discutido no âmbito do GTQUAL.

271. Não são vislumbrados óbices à proposta, destacando-se apenas a importância de que sejam estabelecidas referências para estes indicadores no âmbito do regulamento. De todo modo, considerando que no Anexo I do RQUAL são estabelecidas as definições, a periodicidade e a granularidade da coleta, a periodicidade e a granularidade da consolidação, aspectos mínimos, entende-se que a proposta encontra-se devidamente fundamentada.

272. A respeito das contribuições apresentadas no tocante ao IND8 (Indicadores de Disponibilidade), o corpo técnico registrou o seguinte:

> 3.37.3.18. Sobre o **IND8 (Indicadores de Disponibilidade)**, houve contribuição para que o indicador fosse excluído, que se realizasse o ressarcimento do usuário pela indisponibilidade do serviço conforme fórmula de cálculo da proposta de Regulamento de Disponibilidade submetido à Consulta Pública. Propôs-se ainda que sejam adotados critérios de regionalização para os tempos máximos de interrupção, considerando também as tecnologias empregadas no serviço, em especial em redes satelitais que devem seguir a Recomendação ITU-R P.837-1.
>
> 3.37.3.19. As contribuições propuseram também que o IND8 seja retirado do cômputo do IQS, pois poderia levar a entendimento equivocado do usuário quanto a reparação frente a ausência de serviço e dupla penalização das prestadoras, uma vez que todos os demais indicadores de "conformidade do produto" são afetados diretamente no momento da indisponibilidade (parcial ou total), o que causaria um impacto prejudicial no cálculo do IQS. As contribuições sugerem, então, que o IND8 seja um indicador informativo.
>
> 3.37.3.20. Em permanecendo o IND8 no cômputo do IQS, as contribuições sugerem que sejam expurgadas as medições dos demais indicadores técnicos durante os períodos de indisponibilidade, uma vez que as prestadoras já estariam sendo penalizadas pelo ressarcimento ao usuário. Em complemento, indicam que a publicação de informações sobre a qualidade dos serviços prestados não deixa de configurar uma penalidade à prestadora, ainda que em um grau mais brando, na medida em que fornece aos usuários os subsídios necessários para escolher a prestadora que melhor atende às suas expectativas, dentro da sua localidade.
>
> 3.37.3.21. Em relação às contribuições, destaca-se que a Agência sempre busca seguir Recomendações Internacionais sobre os indicadores de qualidade e que o IND8 é um indicador importante para a avaliação da qualidade, pois não há situação mais crítica que a indisponibilidade do serviço, não podendo a Anatel prescindir da avaliação da disponibilidade no âmbito do IQS, sob pena do modelo de qualidade restar incompleto.
>
> 3.37.3.22. Ainda em relação a disponibilidade e o ressarcimento aos usuários, houve contribuições para que haja previsão da forma de ressarcimento ao usuário, haja vista que com a revogação das regras do SCM os prestadores ficaram sem referência para efetuar o cálculo. A contribuição foi parcialmente acatada, pois a fórmula de cálculo está prevista de forma geral no Regulamento e será pormenorizada no Manual Operacional.
>
> [grifos nossos]

273. No ponto, convém registrar que a proposta regulamentar sob análise não apresenta fórmula de cálculo a respeito da compensação aos usuários especificamente em relação à indisponibilidade do serviço (a fórmula apresentada no art. 17 da minuta de RQUAL refere-se à compensação a ser realizada em razão da obtenção de selos de qualidade “D” e “E”).

274. O art. 38 da minuta, que trata de interrupções, apenas determina que o ressarcimento deve ser realizado até o segundo mês subsequente ao evento, de forma automática, respeitando o ciclo de faturamento, de forma proporcional ao tempo interrompido e no valor correspondente ao plano de serviço contratado pelo usuário, conforme disposto no manual Operacional. De toda forma, fora estabelecidos parâmetros mínimos a serem observados quando da elaboração do Manual Operacional.

275. No tocante ao IND9 (Indicador de Cumprimento do Prazo), o corpo técnico registrou que não acatou as contribuições apresentadas, com amparo nos seguintes fundamentos:

> 3.37.3.23. Já em relação ao IND9 (Indicador de Cumprimento do Prazo), houve contribuições para que torna-lo informativo, pois o INF1 também trataria de reclamações de não cumprimento do prazo de atendimento agendado pela Prestadora. As contribuições propuseram ainda que não seja computado no IND9 o cumprimento de prazo de reparo e instalação de Telefones de Uso Público (TUPs), por ser objeto de regulamentação própria.
>
> 3.37.3.24. Há contribuições ainda para que seja incluído no RGC um prazo geral para demandas dos usuários, com meta absoluta e não um indicador de qualidade. Por fim, há contribuições para a retirada do IND9 do cômputo do IQS, por possuir natureza de reação.
>
> 3.37.3.25. A respeito da última proposta, entende-se que não se deve acatar, pois o cumprimento de um prazo agendado diz respeito a qualidade do serviço prestado, e não de reação do usuário.
>
> 3.37.3.26. Sobre a inclusão de um prazo geral no RGC, destaca-se que o não cumprimento de prazos pela prestadora tem sido um dos principais parâmetros para a a avaliação da qualidade do atendimento ao usuário. Ademais, o IND9 afere objeto diverso do INF1, pois visa analisar o cumprimento do agendamento acordado entre as partes, e o INF 1 busca avaliar o tempo médio que a prestadora leva para reparar, instalar ou alterar o endereço do usuário.
>
> 3.37.3.27. Dessa forma, não foram acatadas as contribuições relativas ao IND9.

276. Observa-se, assim, que o corpo técnico apresentou as devidas fundamentações para a manutenção do IND9 nos moldes propostos, não sendo vislumbrados óbices à proposta quanto ao ponto.

277. Quanto ao IND10 (Indicador de Disponibilidade de TUPs), as contribuições sugeriram sua exclusão da composição do IQS, ou mesmo sua transformação em um indicador informativo, pois este seria aplicável apenas às concessionárias e, por esta razão, sua incorporação impossibilitaria a comparação do IQS de diversas prestadoras.

278. No ponto, o corpo técnico acatou as manifestações apresentadas para que a disponibilidade dos TUPs passe a ser um Indicador Informativo (INF7), sendo as métricas de cálculo apreciadas no GTQUAL e consolidadas no Manual Operacional. Não são vislumbrados óbices à proposta quanto ao ponto, realizando-se apenas algumas ponderações no tópico que analisou as alterações no cálculo da disponibilidade dos TUPs.

279. A respeito dos Indicadores Informativos, esclareceu o corpo técnico o seguinte:

> 3.37.3.31. No que diz respeito aos Indicadores Informativos, houve contribuições no intuito de que fique mais claro o propósito destes no modelo, haja vista que não compõe o IQP e IQS. Sobre o tema, esclarece-se que a função dos indicadores informativos é empoderar o consumidor no momento da escolha de sua prestadora.
>
> 3.37.3.32. Em complemento, as contribuições propuseram que os indicadores informativos não fossem aplicados à TV por assinatura ou que seguissem os padrões internacionais específicos para esses serviços quando da definição dos parâmetros no Manual Operacional, permitindo a comparabilidade dos resultados obtidos. Essas contribuições não foram acatadas, pois somente os INF1, INF2 e INF3 são aplicáveis aos serviços de TV por assinatura e para os demais entende-se que não haveria motivação para aplicação à esses serviços.
>
> 3.37.3.33. Especificamente sobre o INF1 (Indicador do Tempo Médio de Instalação, Reparo ou Mudança de Endereço), houve contribuição no sentido de sua exclusão e substituição pelo IND9 (Indicador de Cumprimento de Prazo). Além disso, as contribuições sugeriram que na hipótese de se ultrapassar o prazo máximo estabelecido no artigo 9º do RGC, sejam desconsiderados do cálculo do INF1: prazo acordado entre as partes, ocorrência de eventos de caso fortuito, força maior e demais situações excludentes e críticas, desde que comprovadas pela prestadora e aceitas pela Agência.
>
> 3.37.3.34. Entende-se que o tempo médio de realização da instalação, reparo e mudança de endereço é um item importante na avaliação da qualidade do serviço público, possibilitando que o consumidor tenha informações a respeito do tempo que sua prestadora leva para efetuar tais serviços. No que se refere as contribuições para os expurgos de cálculo do indicador, estes poderão ser objeto do Manual Operacional.
>
> 3.37.3.35. Para o INF2 (Indicador de Tempo Médio de Espera para Atendimento em Centro de Atendimento), há solicitações de que não entrem no cômputo do indicador os atendimentos de televendas e marketing ativo, por terem cunho temporário, solicitando ainda que se considere 80% das chamadas atendidas no callcenter em até 60 segundos, nos períodos de maior movimento (9h as 11 hrs e 19h as 22hrs). Sobre a contribuição,

comenta-se que a forma de cálculo e consolidação do indicador informativo será objeto do Manual Operacional.

3.37.3.36. No que diz respeito ao INF3 (Indicador de Tratamento de Reclamações na Anatel), houve contribuições para que este, em conjunto com o IND1, substituam o IDA, bem como que seus parâmetros de cálculo sejam revistos e definidos, incluindo na sua aferição aspectos como reabertura, reiteração, e satisfação do usuário. Foi acatada a contribuição para que o conjunto de indicadores relativos a atendimento substitua o IDA (Índice de Atendimento da Anatel). No entanto, não foi acatada a contribuição em relação ao que se refere a forma de cálculo e consolidação do indicador informativo, que será objeto do Manual Operacional.

3.37.3.37. As contribuições referente ao INF4 (Indicador de Velocidade Média Contratada) propuseram sua exclusão por entenderem que o indicador informativo é redundante em relação ao IND4 (Indicador de Cumprimento da Velocidade Contratada). Além disso, as contribuições argumentam que se deve levar em consideração que cada prestadora tem portfólios de velocidade diferentes, e a publicação do INF4 sem esta informação pode levar interpretação equivocada da sociedade.

3.37.3.38. Entende-se que a contribuição não deve ser acatada, pois o IND4 monitora a entrega da velocidade do serviço contratado e o INF4 visa informar ao consumidor a velocidade média da conexão de dados entregue aos consumidores de uma determinada prestadora. Assim, busca-se transparência aos consumidores sobre os resultados reais, para alinhamento de expectativas. A respeito da forma de publicação das informações, o GTQUAl avaliará as informações necessárias quando da publicação do indicador informativo à população buscando sempre minimizar eventuais equívocos de interpretação pela sociedade.

3.37.3.39. Por fim, no que se refere as contribuições ao INF5 (Indicador de Experiência do Uso de Aplicativo em Redes de Dados), sugerem que não seria correto ponderar valores e/ou comportamentos de indicadores como throughput, latência, jitter e perda de pacotes para avaliação de serviços específicos a partir dos testes realizados, independente de qual seja a solução empregada. Medições envolvendo serviços como VoIP, por exemplo, envolverão trechos de rede (interna ou externa), plataformas e protocolos específicos de cada serviços que podem influenciar no resultado. Além disso, os insumos de avaliação das redes (contadores, CDRs, etc) não dispõem de detalhamento por aplicativo (i.e. Facebook, Youtube, Netflix, etc). Sobre o assunto, entende-se pela sua pertinência mas que, contudo, a parametrização da forma de medição e transposição não está delimitada no regulamento, mas em Manual Operacional, sendo factível o estabelecimento dos métodos mais adequados de medição.

3.37.3.40. Por outro lado, há contribuições para que seja aferido o KQIs, que se baseia na medida de acessibilidade aos serviços e na experiência de uso envolvendo os atrasos (latência), a retenção (permanência), e a velocidade (transferência), o qual se aproxima da experiência dos usuários, pois fornece indicadores de desempenho fim a fim que podem caracterizar a experiência alcançada em diferentes serviços. Assim, a avaliação da camada de qualidade dos serviços seria baseada na integridade no uso dos serviços. As contribuições sugerem, então, diversos indicadores considerando as aplicações de streaming de vídeo, navegação web, aplicações voltadas para troca de mensagens e redes sociais, serviços de voz e transferência de arquivos. Tais contribuições foram acatadas, ressaltando o comentário do item anterior, que as definições devem ficar a cargo do GTQUAL.

3.37.3.41. Por fim, deve-se novamente repisar que foi incluído a proposta de INF8, em virtude de melhor acompanhamento da Anatel da obrigação complementar de compensação ao usuário em virtude da prestadora ter obtido o selo de qualidade inferior ou igual a “C”.

280. Cumpre observar que o corpo técnico registrou que foram acatadas as contribuições no sentido de que o conjunto de indicadores relativos ao atendimento substituam o Índice de Atendimento da Anatel – IDA.

281. O Índice de Desempenho no Atendimento – IDA encontra-se previsto no art. 14 do RGQ-SCM, aprovado pela Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011, no art. 45 do RGQ-SMP, aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011 e art. 38 do RGQ-STFC, aprovado pela Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012. Considerando que estas normas serão integralmente revogadas quando da entrada em vigor do primeiro DVR, não são vislumbrados óbices à proposta.

282. A proposta passou a prever, ainda, o INF8 (Indicador de Compensação aos Usuários), que determina o valor de compensação provido aos consumidores em razão do não atendimento das referências do DVR, do não cumprimento dos prazos de reparação dos serviços previstos no artigo 85-A do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor e o valor do ressarcimento aos consumidores quanto às interrupções, previsto no art. 38 do RQUAL.

283. É importante, ainda, que sejam avaliados indicadores também sob o ponto de vista da viabilidade de seu cumprimento por todas as empresas submetidas ao RQUAL, evitando-se questionamentos como aqueles a quais foram submetidos o indicador “Taxa de Completamento – SMP4”, previsto no art. 16 do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011, cuja eficácia foi suspensa cautelarmente por meio do Acórdão nº 12, de 04 de janeiro de 2019 (SEI nº 3679343).

4.9.3. Alteração na descrição dos indicadores constante do art. 6º do Anexo I do RQUAL

284. No ponto, o corpo técnico reiterou que acolheu as contribuições apresentadas para tornar o IND1 (Reclamações na Anatel) um Indicador do Índice de Reclamações do Usuário (IR). Da mesma forma, reiterou que o IND10 passou a ser um indicador informativo, como já exposto anteriormente.

4.9.4. Clusterização e granularidade na coleta, consolidação, publicação e acompanhamento dos indicadores

285. O corpo técnico registrou o seguinte:

> *3.38.5.1.* Há contribuições no sentido de que para cidades acima de 300 mil habitantes deveriam ser analisados os distritos da cidade, haja vista que serviços de telecomunicações podem ter qualidade distinta em um mesmo município. A contribuição foi parcialmente acatada, no sentido de que o modelo poderá ser adotado para o cálculo de certos indicador, em Municípios com mais de dois milhões de habitantes (segundo estimativas do IBGE), especialmente para aqueles com granularidade mínima Municipal, podendo ser definida pelo GTQUAL avaliação de informação em menor granularidade, ou seja, por distritos ou subdistritos. Dessa forma, a definição de granularidade de coleta dos indicadores está prevista para definição no GTQUAL.

286. Não obstante se tenha registrado o acolhimento da contribuição, observa-se que a definição da granularidade da coleta dos indicadores foi deixada para ser definida no âmbito do GTQUAL. Não há na norma proposta qualquer referência à adoção de granularidades menores do que a municipal em cidades com mais de dois milhões de habitantes (segundo estimativas do IBGE), como explicitado no Informe, aspecto que deve ser objeto de esclarecimentos pelo corpo técnico da Agência.

287. Nesse sentido, esta Procuradoria considera importante que seja feita referência na própria norma regulamentar a respeito dos requisitos mínimos para que se considere a coleta em granularidade inferior à municipal.

288. Muito embora o modelo de gestão de qualidade proposto tenha como princípio a máxima granularidade e precisão dos indicadores (art. 7º, inciso XI do RQUAL), é pertinente que alguns critérios (como, por exemplo, a granularidade inferior à municipal limitar-se àqueles Municípios com mais de dois milhões de habitantes, exposta pelo corpo técnico) sejam expressamente previstos no RQUAL, evitando-se eventuais distorções na gestão do modelo quando das discussões realizadas no âmbito do GTQUAL.

4.9.5. Tornar informativos os indicadores até a publicação da RRM

289. A respeito deste ponto, assim registrou o corpo técnico da Agência:

> 3.38.6.1. As contribuições sugeriram que os indicadores de qualidade deveriam ser informativos até a publicação da Resolução de Requisitos Mínimos (RRM) e total implementação do modelo de qualidade. Essas contribuições foram acatadas parcialmente, na forma descrita nos itens 3.32 e 3.33 e subitens. Ou seja, a Resolução de Requisitos Mínimos foi objeto de reformulação quanto ao seu objeto e passou a ser denominada Despacho de Valores de Referência (DVR) e passa a contar com os Valores de Referência, a definição das classificações de qualidade e especificações mais técnicas em atenção ao regulamento para o acompanhamento da Anatel.
>
> 3.38.6.2. No entanto, a aferição e publicação dos indicadores e índices de qualidade será após um ciclo da aprovação do Manual Operacional pelo GTQUAL, sendo que neste período permanecerão vigentes os indicadores dos regulamentos atuais com correspondência técnica com os propostos no novo modelo, conforme se consolidou nas revogações dessa proposta de Resolução.

290. De fato, consoante explicitado anteriormente, a Resolução de Requisitos Mínimos foi substituída pelo Despacho de Valores de Referência (DVR), que será editado após o primeiro ciclo de aferição e entrará em vigor 6 (seis) meses a partir da sua publicação, podendo ser atualizado a cada dois anos, nos termos previstos no parágrafo único do art. 12 da proposta de RQUAL. Até que o primeiro DVR entre em vigor, permanecerão em vigor os indicadores dos regulamentos atuais que tenham sido considerados com pertinência técnica com os propostos no novo modelo.

291. Por oportuno, é necessária uma ponderação. O parágrafo único do art. 12 da proposta estabelece que o DVR entrará em vigor a partir de 6 (seis) meses de sua publicação, podendo ser atualizado a cada dois anos.

292. Nota-se que a intenção apresentada na proposta da área técnica é a de conferir um prazo de seis meses para que o DVR passe a vigorar, de modo a que as prestadoras saibam a meta a que estarão sujeitas, antes da primeira medição apta a gerar obrigações para as prestadoras (desconsidera-se aqui, portanto, as medições para título experimental e informativo). Nesse contexto, cabe a esta Procuradoria fazer duas ponderações. Se a regulamentação fixa um prazo de adaptação para o primeiro DVR, é relevante que também haja um prazo para as alterações do DVR passarem a vigorar.

293. Um outro aspecto que também merece ser mencionado é o de que a consolidação dos resultados estará sujeita a um ciclo semestral ou anual. Assim, tendo em vista que o DVR pode ser alterado no curso de um ciclo vigente, recomenda-se que a norma deixe claro que a vigência do DVR terá início para os próximos ciclos subsequentes ao prazo de seis meses da publicação do DVR ou de suas alterações.

294. Assim, sugere-se a seguinte redação para o dispositivo, já considerando, quanto ao *caput,* a sugestão feita por esta Procuradoria no parágrafo 71:

Redação proposta pela área técnica

Art. 12. A partir da avaliação realizada, a Agência expedirá Despacho de Valores de Referência – DVR para determinar pesos iguais ou distintos entre os índices aferidos nos municípios e nas Unidades da Federação.

Parágrafo único. O DVR entrará em vigor a partir de 6 (seis) meses de sua publicação, podendo ser atualizado a cada 2 (dois) anos.

Redação proposta pela PFE/Anatel

Art. 12. A partir da avaliação realizada, a Agência expedirá Despacho de Valores de Referência – DVR para determinar pesos iguais ou distintos entre os índices aferidos nos municípios e nas Unidades da Federação, podendo considerar regionalidades, categorias de competição e desempenhos por prestadora.

§1º O DVR entrará em vigor a partir dos ciclos que se iniciarem 6 (seis) meses após sua publicação, podendo ser atualizado a cada 2 (dois) anos.

§2º O disposto no §1º se aplica às alterações do DVR.

4.10 ÍNDICES DE QUALIDADE DO SERVIÇO (IQS) E DE QUALIDADE PERCEBIDA (IQP)

4.10.1. Modificar a granularidade do cálculo e consolidação do IQS

295. O Índice de Qualidade do Serviço – IQS corresponde ao índice estatístico constituído pela agregação de indicadores técnicos de qualidade de rede estabelecidos no Anexo I da proposta e que representam a consolidação do nível de Qualidade de Serviço Entregue de uma prestadora, de um serviço, em determinado município e ciclo de Avaliação (art. 8º, inciso VI da proposta).

296. O corpo técnico registrou a apresentação de contribuições no sentido de modificar-se a granularidade da consolidação do IQS, tendo em vista que deveriam "*ser considerados os custos operacionais decorrentes e dificuldades estatísticas relativas a coleta de cada indicador, devendo a granularidade de cada um deles ser discutida e aprovada no âmbito do GTQUAL*".

297. Após a análise destas manifestações, o corpo técnico entendeu pela manutenção da granularidade municipal para o cálculo e consolidação do IQS, com amparo nos seguintes fundamentos:

> 3.39.1.2. Tais contribuições não foram acatadas, pois se entende que a aferição de dados em nível municipal é essencial para o melhor conhecimento e acompanhamento da qualidade dos serviços pela sociedade. Ademais, tem-se disponibilidade atualmente de métodos de medição com custos marginais, reduzidos, rechaçando a visão de custos demasiados para o modelo. À título de exemplo, os indicadores de tempo de atendimento já são disponíveis na operação das prestadoras, os indicadores de acessibilidade estão disponíveis nas plataformas de rede, os indicadores de banda larga já são medidos por métodos de crowdsourcing no modelo desenvolvido pelo setor, denominado de multicoletor. Nessa linha, a argumentação de custos não se fundamenta em face as disponibilidades tecnológicas atuais.

298. Dessa forma, o corpo técnico apresentou adequada fundamentação para a manutenção da granularidade municipal do IQS, não sendo vislumbrados óbices jurídicos à proposta no tocante a este aspecto.

299. Ainda neste ponto, o corpo técnico registra o acatamento de contribuições no sentido da existência de diferentes referências em funções dos tipos de aplicações e serviços:

> 3.39.1.3. Houve contribuições para que no IQS, bem como no IQP, se tenham diferentes referências em função dos tipos de aplicações e serviços, por exemplo no indicador de latência, pois diferentes serviços e aplicativos têm requisitos distintos de latência (em outras palavras, vídeo, navegação na Web, jogos online ou mensagens instantâneas têm requisitos diferentes para latência ou seu indicador equivalente). Deste modo, alerta que a definição de uma meta exclusiva para esse indicador pode aumentar os custos para seu atingimento em níveis superiores, o que poderá acarretar em transferência de custos aos usuários finais ou em uma experiência limitada. Tal contribuição foi acatada, no entanto será objeto de avaliação do GTQUAL e consolidação das conclusões no Manual Operacional.

300. Trata-se, neste ponto, de aspectos técnicos a respeito do qual não cabe a esta Procuradoria manifestar-se. De toda forma, a avaliação da contribuição foi relegada ao GTQUAL, com conclusões no Manual Operacional.

4.10.2. Incluir custos de atendimento no cálculo do IQS

301. A área técnica relatou, ainda, a apresentação de inúmeras contribuições no tocante aos custos da coleta dos indicadores que compõem o IQS e o IR na granularidade municipal:

> 3.39.2.1. A granularidade municipal prevista na proposta de CP para o IQS também teve inúmeras contribuições no que se refere aos custos da coleta dos indicadores que compõe

> o IQS e o IR na referida granularidade. Entende-se que a adoção da metodologia de crouwdsourcing para o SMP e SCM, mitiga a argumentação do aumentos dos custos para tal aferição. No que se refere ao STFC e SeAC haverá na presente proposta de regulamento uma significativa redução dos indicadores aferidos, em relação aos atuais, também não procedendo a alegação de incremento de custos. Ademais, a metodologia e eventuais custos da adoção de cada uma delas poderá ser levantado para discussão no GTQUAL. Cumpre ainda mencionar que o IQP será resultado da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida já adotada pela Anatel, e, assim, no que se refere ao IQP não há maiores custos na aferição do índice. Deste modo, entende-se que não procede a alegação de significativo incremento nos custos para aferição dos indicadores no novo RQUAL.

302. Pode-se observar que as manifestações que sustentavam eventuais aumentos de custos na coleta dos indicadores que compõem o IQS e o IR foram rejeitadas de forma motivada pelo corpo técnico da Agência.

4.10.3. Modificação da sistemática de cálculo e/ou retirada de indicadores do cômputo do IQS

303. No tocante a este aspecto, o corpo técnico registrou o seguinte:

> 3.39.3.1. As contribuições propuseram uma série de modificações no cálculo do IQS, o qual é uma média ponderada dos valores escalonados dos indicadores de qualidade. Em síntese, propõe-se a retirada do IND8 e IND9 do cômputo do IQS, a modificação dos pesos no IQS para o SMP a partir de um agrupamento representado de parcelas estruturantes conforme correlação com o serviço, por exemplo, para 0,15 para o IND1 e 0,25 para o IND2, entre outras propostas de modificação. Apresenta preocupações para a normalização de 0 e 1, por meio da fórmula escalonamento E(INDi). Outras contribuições trazem preocupações com os valores máximo e mínimo para INDi que são variáveis e consideram as medições de todas as prestadoras. Em cenários onde todas as prestadoras apresentam medições muito próximas e que indicam serviço entregue com qualidade, a prestadora que apresentasse a pior medição, teria seu indicador normalizado como 0 (zero), apesar de estar entregando um serviço (referente àquele indicador) com qualidade. Outras contribuições foram no sentido de que houvesse uma avaliação de no mínimo de 2 ciclos para a determinação dos pesos e valores dos indicadores que compõem o IQS e que qualquer alteração no cômputo do IQS seja objeto de aprovação do GTQUAL. Há contribuições ainda para que caso não haja a aferição do indicador em conformidade com o MOP este seja excluído do computo do IQS.
>
> 3.39.3.2. Entende-se que o Índice de Qualidade de Serviço (IQS) deve refletir os diversos aspectos relevantes para a avaliação da qualidade da rede do ponto de vista do consumidor, sendo assim não faria sentido a retirada de indicadores do cômputo do índice. Deste modo, conforme já analisado da contribuição da Ouvidoria, foi retirado do cômputo do IQS apenas o IND1, por ter natureza diversa.
>
> 3.39.3.3. No que se refere a retirada do IND8 e IND9, as contribuições se embasaram no fato de que tais indicadores deveriam ser informativos. Conforme exposto anteriormente, entendeu-se que estes aferem aspectos relevantes da rede do serviço, não havendo justificativas para sua retirada do computo do IQS.
>
> 3.39.3.4. No que diz respeito ao peso dos indicadores na composição do IQS, estes serão obtidos após análise dos dados do primeiro ciclo de aferição da qualidade, conforme proposta de novo artigo 12, e estará consolidado no Despacho de Valor de Referência. Em razão disso, a fórmula disposta no Anexo I da proposta de Regulamento já prevê a possibilidade de adequações dos pesos, que poderão ser informados no DVR. Ou seja, a Agência acredita que estudos devem ser conduzidos para avaliar se os pesos devem ou não ser atualizados, por exemplo, quando da aprovação da Resolução de Requisitos Mínimos (RRM), agora denominada Despacho de Valores de Referência (DVR).
>
> 3.39.3.5. No entanto, entende-se inapropriado modificar os pesos tanto da fórmula de cálculo do IQS quanto dos demais índices de qualidade (IQP e IR), sem um estudo e uma avaliação prévia, de preferência com os dados reais das medições, por esse motivo não se acatou a sugestão tanto de retirar indicadores quanto de modificar os pesos.
>
> 3.39.3.6. Sobre as normalizações dos indicadores entre 0 e 1, entendem-se necessárias, considerando que os indicadores têm naturezas diversas e devem compor um mesmo índice. Eventuais questões falhas podem vir a serem tratadas pelo GTQUAL na definição das metodologias de medição.

304. As contribuições apresentadas foram devidamente analisadas pelo corpo técnico da Agência, não sendo vislumbrados óbices jurídicos quanto ao ponto.

4.10.4. Granularidade do cálculo do IQP

305. O corpo técnico informou que foram acolhidas contribuições no sentido de substituir o termo “Município” por “Unidade da Federação” na fórmula de cálculo do IQP, para adequar a granularidade de consolidação utilizada para os indicadores que refletem as dimensões da Pesquisa de Qualidade Percebida de que trata o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações. Com o acatamento destas manifestações, foram promovidas adequações na fórmula proposta no art. 4º do Anexo I.

306. Considerando que o Regulamento aprovado pela Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015

prevê a agregação das informações obtidas e a sua representatividade estatística por Unidade da Federação e, tendo em vista, ainda, que o IQP será baseado nas notas resultantes da Pesquisa de Qualidade Percebida, não são vislumbrados óbices à alteração.

307. A proposta foi alterada, ainda, para que os demais índices também sejam aferidos na Unidade Federativa, mantendo-se, no entanto, a granularidade municipal do IQS e do IR em ciclos semestrais. Com as modificações realizadas, a proposta passou a determinar o seguinte:

> Art. 9º. A Qualidade da prestação dos serviços das prestadoras abrangidas por este Regulamento será aferida, para cada serviço, nos termos definidos no Anexo I deste Regulamento, da seguinte forma:
>
> I - Em cada município serão aferidos, em ciclos semestrais, o Índice de Qualidade do Serviço (IQS) e o Índice de Reclamações dos Usuários (IR);
>
> II – Em cada Unidade da Federação (UF) serão aferidos, em ciclos anuais, o Índice de Qualidade do Serviço (IQS), o Índice de Reclamações dos Usuários (IR), ambos por meio da consolidação dos resultados dos seus respectivos municípios, e o Índice de Qualidade Percebida (IQP).
>
> III - Nacionalmente serão aferidos, em ciclos anuais, o Índice de Qualidade do Serviço (IQS), o Índice de Reclamações dos Usuários (IR) e o Índice de Qualidade Percebida (IQP), todos por meio da consolidação dos resultados das Unidades da Federação.

308. Considerando que continua sendo prevista a consolidação e publicação semestral do IQS e do IR em âmbito municipal (art. 29, §1º da proposta), não são vislumbrados impedimentos à consolidação dos resultados destes índices também por Unidade da Federação em ciclos anuais.

309. Por fim, o corpo técnico registrou, ainda sobre o IQP:

> 3.39.4.3. As contribuições sobre o IQP abordaram a ausência de clareza do índice no modelo e que o emprego da variação positiva do IQP como medida normativa, não permite verificar se o desempenho é satisfatório ou insatisfatório. A contribuição foi acatada parcialmente no sentido de o IQP integrar como critério de avaliação da qualidade do serviço prestado. Assim, o IQP será um dos índices que terá valor de referência e será utilizado tanto para a atribuição do nível de qualidade, bem como para atribuição da criticidade ou do regime especial. A respeito da granularidade será respeitada a especificação do Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução n° 654/2015.

310. As contribuições apresentadas foram devidamente analisadas pelo corpo técnico da Agência, não sendo vislumbrados óbices jurídicos quanto ao ponto.

4.11 TRATAMENTO DE INTERRUPÇÕES E DA DISPONIBILIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES/TUPs

4.11.1. Definições gerais no tratamento de interrupções, Exclusão do tratamento de interrupções do RQUAL e aspectos correlatos

311. O tratamento de interrupções e da disponibilidade dos serviços de telecomunicações era objeto do Processo Administrativo nº 53500.002609/2015-33, que apresentou a proposta de Regulamento de Disponibilidade dos Serviços de Telecomunicações – RDISP. Por meio do Acórdão nº 238, de 24 de junho de 2016, no entanto, o Conselho Diretor da Agência entendeu pela não edição da norma proposta, determinando o seguinte:

> EMENTA
>
> PROPOSTA DE CONSULTA PÚBLICA DE REGULAMENTO DE DISPONIBILIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – RDISP. AGENDA REGULATÓRIA 2015-2016.
>
> 1. A expedição de Regulamento atende previsão constante da Agenda Regulatória que especificou as etapas de (i) Relatório de AIR até o final de 2015, (ii) Consulta Pública até 30 de junho de 2016, e (iii) Aprovação Final até 31 de dezembro de 2016.
>
> 2. Pela submissão da proposta de regulamento a Consulta Pública, por 60 (sessenta) dias, e realização de uma Audiência Pública em Brasília-DF.
>
> ACÓRDÃO
>
> Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel, por unanimidade, nos termos da Análise nº 35/2016/SEI/AD (SEI nº 0580271), integrante deste acórdão:
>
> a) submeter a Consulta Pública, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, proposta de Regulamento de Disponibilidade dos Serviços de Telecomunicações, nos termos das minutas anexas (SEI n. 0585620, 0599286 e 0599299 - minutas de Consulta Pública e de Resolução);
>
> b) que, após a realização da Consulta Pública, a proposta em comento não resulte na aprovação de um *Regulamento de Disponibilidade de Serviços de Telecomunicações (RDISP),* na forma da proposta original, mas sim, passe a compor os estudos e encaminhamentos decorrentes da proposta do novo modelo de gestão da qualidade, completando, assim, o arcabouço regulamentar para tratamento e avaliação da qualidade dos serviços; e,
>
> c) pela realização de uma Audiência Pública em Brasília-DF.

> Participaram da deliberação o Presidente João Batista de Rezende e os Conselheiros Igor Vilas Boas de Freitas, Anibal Diniz e Otavio Luiz Rodrigues Junior.
> Ausente o Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro, por motivo de férias.
> [grifos nossos]

312. Como pode ser observado, o Conselho Diretor da Agência determinou que, após a submissão da proposta ao procedimento de Consulta Pública, que não fosse aprovado um Regulamento de Disponibilidade, mas que passasse a compor estudos e encaminhamentos referentes ao novo modelo de gestão da qualidade.

313. Assim, a proposta então materializada como RDISP foi incorporada ao presente processo de modelo de gestão de qualidade, nos termos explicitados no Informe nº 153/2016/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 0956368). Consoante esclareceu o corpo técnico naquele Informe, foram realizadas adaptações para que a proposta do RDISP pudesse ser aderente ao novo modelo de gestão da qualidade, como, por exemplo, a eliminação do paradigma Indicador/Meta – Descumprimento/Sanção para adequar-se ao modelo de regulação responsiva.

314. No mencionado Informe nº 153/2016/SEI/PRRE/SPR, a área técnica explicita, quanto ao ponto:

> **Da fusão do Regulamento de Disponibilidade dos Serviços de Telecomunicações - RDISP**
>
> 3.52. Destacam-se nesta seção as contribuições apresentadas na Consulta Pública nº 16, de 2016, acerca da proposta de Regulamento de Disponibilidade dos Serviços de Telecomunicações – RDISP, assim como a proposta de incorporação do tratamento dado no referido regulamento nos estudos para o novo modelo de gestão da qualidade.
>
> 3.53. As contribuições recebidas e as respectivas análises mais pormenorizadas foram alocadas no Anexo I deste documento, ao qual remetemos a leitura. Em linhas gerais, a juntada do regramento atinente à disponibilidade ao novo modelo de gestão da qualidade exige esforço de adaptações daquele ao presente, sob pena de existência de conflitos.
>
> 3.54. Um dos motivos para tais disparidades é a análise, pelas Equipes de Projeto, das alternativas de forma estreita (quando se olhava só a óptica da disponibilidade) e de forma mais ampla (quando se olhava toda a gestão da qualidade). A proposta de novo RQUAL tem maior orientação à regulação responsiva e também prevê uma sistemática de aferição e estabelecimento de metas dos indicadores que se propõe trazer maior credibilidade nos cálculos e calibração das obrigações, prevendo um Manual Operacional a ser detalhado em conjunto com os atores envolvidos e uma Resolução de metas que considere as medições reais e as peculiaridades dos diferentes municípios brasileiros.
>
> 3.55. Dessa forma, detalhes que ora se encontram na proposta objeto da Consulta Pública nº 16, de 2016, relativos ao cálculo do indicador de Disponibilidade e em consequência do tratamento de interrupções não encontram detalhamento semelhante nos demais indicadores de qualidade propostos no modelo de gestão da qualidade. Dessa forma, propõe-se um alinhamento entre os dois dispositivos no sentido de que os métodos de coleta, cálculo e consolidação do indicador de disponibilidade dos serviços de telecomunicações sejam incorporados ao Manual Operacional a ser aprovado pelo Conselho Diretor.
>
> 3.56. Outro aspecto importante, cujo tratamento entre as duas propostas também é diverso, está relacionado ao acompanhamento e controle da qualidade pela Agência. O RDISP ainda está utilizando o paradigma Indicador/Meta – Descumprimento/Sanção, o qual foi totalmente reformulado no âmbito da presente proposta, pelos motivos explicitados exaustivamente no Informe nº 62/2016/SEI/PRRE/SPR, de 01/07/2016.
>
> 3.57. A presente proposta não prevê metas, deixando o estabelecimento dos valores de referência para um momento posterior à sua aprovação, por meio da Resolução de Requisitos Mínimos (RRM) a ser editada pelo Conselho Diretor da Agência. Dessa forma, as metas propostas na minuta que foi à Consulta Pública para o indicador de disponibilidade foram suprimidas.
>
> 3.58. Em complemento, aspectos específicos das propostas do RDISP já estavam previstas na proposta de RQUAL, tais como, o tratamento relativo às prestadoras de pequeno porte; a aferição e coleta dos indicadores, e envio das informações à Anatel e a guarda de dados pelas prestadoras. Essas sobreposições serão eliminadas e a proposta do Regulamento ora em análise leva em consideração as contribuições à Consulta Pública nº 16, de 2016.
>
> 3.59. Finalmente, os demais aspectos específicos tratados somente na proposta do RDISP, principalmente relativos à comunicação aos interessados (Título IV da proposta do RDISP), devem ser incorporados à minuta de Regulamento ora em análise, após atualizações necessárias frente às contribuições recebidas na Consulta Pública nº 16, de 2016.

315. Destaca-se que, apesar de ter-se manifestado a respeito da proposta de RDISP antes de sua submissão à Consulta Pública, esta Procuradoria não teve oportunidade anterior de manifestar-se a respeito da proposta incorporada ao RQUAL, razão pela qual são realizadas algumas ponderações.

316. De início, cumpre destacar que o Anexo I ao mencionado Informe nº 153/2016/SEI/PRRE/SPR apresenta o resumo das contribuições recebidas por força da Consulta Pública nº 16/2016, mas, não traz as justificativas de acolhimento ou não dessas manifestações.

317. Observa-se que a proposta de RQUAL contempla, em suas definições, o que entende por Interrupção, Interrupção Massiva e Interrupção Excepcional. Especificamente no que tange à Interrupção Excepcional, a proposta prevê o seguinte:

Proposta de RQUAL

Art. 8º [...]

X – Interrupção Excepcional: interrupção decorrente de caso fortuito ou força maior, ou motivada por manutenção programada que, embora previsível, acarrete a interrupção como condição para a reparação, manutenção ou modernização das redes, desde que com comunicação prévia aos usuários afetados, às empresas interconectadas e à Anatel;

318. A proposta de RDISP submetida à Consulta Pública previa, quanto a este aspecto, o seguinte:

Proposta de RDISP

Art. 6º Será considerada Interrupção Excepcional a Interrupção motivada por razões de ordem técnica, por razões de segurança das instalações ou decorrente de situação de emergência, conforme a seguir:

I - razões de ordem técnica: aquelas que, embora previsíveis, acarretem obrigatoriamente a interrupção do serviço como condição para a reparação, modificação, modernização ou manutenção das redes de telecomunicações, desde que com comunicação prévia aos usuários afetados e à Anatel;

II - razões de segurança das instalações: aquelas que, previsíveis ou não, exijam a interrupção dos serviços, entre outras providências, visando impedir danos ou prejuízos às redes de telecomunicações da prestadora ou de terceiros; ou,

III - situação de emergência: aquela decorrente de força maior ou caso fortuito, que acarrete a interrupção da prestação do serviço, e que somente se configura na presença concomitante da inevitabilidade, imprevisibilidade e irresistibilidade.

Art. 7º Interrupção programada é a interrupção excepcional de caráter previsível.

319. A definição de interrupção excepcional adotada no âmbito do RQUAL é, portanto, mais enxuta do que aquela apresentada na proposta de RDISP. Não obstante, esta Procuradoria sugere que se deixe clara que a situação de emergência somente será configurada na presença dos elementos da inevitabilidade, imprevisibilidade e irresistibilidade, deixando mais claro esse aspecto.

320. A relevância desse aspecto já foi exposta por esta Procuradoria quando da análise da proposta de Regulamento de Interrupções Sistêmicas do STFC, por meio do Parecer nº 668/2013/DFT/JCB/MGN/PGF/PFE-Anatel, *verbis:*

42. Caso assim não entenda o corpo técnico, as seguintes considerações são necessárias. Pois bem. Cumpre ressaltar que os conceitos propostos para os termos "caso fortuito" e "força maior" são insuficientes e inadequados. A ocorrência de caso fortuito ou força maior, como se sabe, caracteriza situação excludente de responsabilidade, sendo certo que a distinção entre tais categorias varia na doutrina. José dos Santos Carvalho Filho, tendo em vista tal divergência, opta por não diferenciar tais categorias, incluindo-as no que convencionou de chamar de fatos imprevisíveis. Aqui, interessante colacionar as lições de José dos Santos Carvalho filho:

[...]

43. Para o autor, portanto, o aspecto da imprevisibilidade de tais situações é o principal ponto caracterizador de tais situações, as quais, ocorrendo, geram a exclusão de responsabilidade. Nesse sentido, aduz o administrativista:

[...]

44. Quanto ao ponto, esta Procuradoria, por meio do Parecer Normativo nº 240/2009/PGF/PFE-Anatel, manifestou-se da seguinte forma quanto à alegação de caso fortuito e força maior para os fins de excluir a responsabilidade de empresas pelo cumprimento de metas de qualidade e de universalização:

Ora, a empresa assume a obrigação de prestar o serviço de forma contínua e adequada e de atingir as metas de qualidade e de universalização exigidas. No caso das prestadoras de serviços de telecomunicações, está incluída nessa obrigação a imperiosa necessidade de manutenção das instalações físicas, o que abrange sua proteção contra falhas técnicas, furtos ou vandalismo.

Furtos de cabos, por exemplo, são, portanto, acontecimentos plenamente previsíveis por parte das empresas, que tem a obrigação contratual de manter o serviço em integral funcionamento. São acontecimentos plenamente previsíveis por parte das empresas, que tem a obrigação contratual de manter o serviço em integral funcionamento. São acontecimentos com estreita ligação à própria obrigação assumida pela empresa. Faz parte do seu contrato e de sua obrigação.

[...]

Ocorre que, no presente caso, os furtos de cabos ou outros equipamentos das instalações físicas das empresas e o vandalismo contra os TUPs são acontecimentos diretamente relacionados, respectivamente, com as obrigações de manutenção adequada e contínua das redes e de manutenção de determinada quantidade de TUPs acessíveis às pessoas. São acontecimentos previsíveis e ínsitos ou conexos às obrigações livremente assumidas. A contrario sensu, então, não podem ser considerados como caso fortuito ou força maior.

45. Assim, na oportunidade, entendeu-se que, se o fato ao qual se busca denominar como caso fortuito ou força maior encontrar-se diretamente relacionado com as obrigações de

> adequada manutenção das redes e infraestrutura necessária à prestação regular e contínua do serviço, não terá ele o condão de excluir a responsabilidade da prestadora.
>
> 46. Na definição de caso fortuito e força maior proposta pela minuta em análise, esta Procuradoria sentiu falta de se acrescer a característica da imprevisibilidade, assim como destacar que, se o fato estiver intrinsecamente relacionado com as obrigações contratuais assumidas pela prestadora perante a Agência (como por exemplo, a obrigação de adequada manutenção das redes e da infraestrutura necessária à prestação regular e contínua do serviço), não poderá ele ser caracterizado como caso fortuito ou força maior.
>
> [...]
>
> 48. **Repise-se que, na ocorrência, devidamente comprovada, de caso fortuito ou força maior, não poderá a Anatel sancionar a prestadora em razão da interrupção em si** (isto é, como infringência às obrigações d regularidade e continuidade), já que se tratam de hipóteses que afastam a responsabilidade pelo ilícito administrativo. **Todavia, remanesce para a prestadora o dever de reparar os seus usuários, uma vez que deve ela suportar os riscos do negócio, não podendo repassá-la aos consumidores**.

321. Com as considerações realizadas, a redação poderia, a título exemplificativo, ficar assim:

> **Redação proposta pela PFE/Anatel**
>
> Art. 8º
>
> [...]
>
> X – Interrupção Excepcional: interrupção decorrente de caso fortuito ou força maior, **configurados na presença concomitante de imprevisibilidade, inevitabilidade e irresistibilidade**, ou motivada por manutenção programada que, embora previsível, acarrete a interrupção como condição para a reparação, manutenção ou modernização das redes, desde que com comunicação prévia aos usuários afetados, às empresas interconectadas e à Anatel;

322. Outra opção seria retornar à redação que se encontrava prevista no art. 34 da proposta submetida à Consulta Pública, que já abarcava os conceitos expostos.

323. Importante observar que diversos aspectos anteriormente previstos na proposta de RDISP passaram a ser destinados ao Manual Operacional, inclusive quanto à forma de compensação coletiva, bem como parâmetros a respeito do acompanhamento e publicidade.

324. No ponto, é importante observar que, como já explicitado anteriormente neste parecer, embora não existam óbices a que aspectos operacionais e técnicos sejam tratados no âmbito do Manual Operacional, é importante que alguns parâmetros mínimos sejam, na medida do possível, previstos na norma regulamentar.

325. Essa questão torna-se mais sensível quando se observa a previsão de compensação coletiva. Na proposta de RQUAL, o ressarcimento aos usuários é previsto da seguinte forma:

> Art. 38. As prestadoras deverão prover ressarcimento aos usuários prejudicados por interrupções dos serviços até o segundo mês subsequente ao evento automaticamente, respeitando o ciclo de faturamento, de forma proporcional ao tempo interrompido e ao valor correspondente ao plano de serviço contratado pelo usuário, conforme disposto no Manual Operacional.
>
> Parágrafo único. Para fins do ressarcimento previsto no caput, serão desconsideradas as Interrupções programadas realizadas dentro do período entre 0 h (zero hora) e 6 h (seis horas) para a planta interna e entre 6 h (seis horas) e 12 h (doze horas) para a rede externa.

326. Nesse aspecto, esta Procuradoria sugere que se avalie a eventual inclusão, no RQUAL, de maior detalhamento a respeito da forma de ressarcimento coletivo aos usuários. A previsão, por exemplo, de devolução de valores em dobro ao assinante no caso de descumprimento dos prazos de compensação pecuniária (art. 11, §1º da proposta de RDISP) é medida salutar e que estimula as prestadoras ao cumprimento dos prazos estabelecidos, não conflitando com a teoria da regulação responsiva.

327. Da mesma forma, a definição do tempo mínimo para a caracterização de interrupções que, de acordo com a proposta, também será objeto do Manual Operacional, corresponde a um parâmetro importante e sua previsão no âmbito do RQUAL conferiria maior segurança e transparência ao consumidor.

328. Por fim, observa-se que o §1º do art. 37 faz referência aos prazos que seriam previstos no art. 35 da proposta. Todavia, os prazos em questão encontram-se no art. 36, razão pela qual deve ser realizado o ajuste da proposta neste ponto.

329. Pois bem. Realizadas essas considerações iniciais, cumpre observar que o corpo técnico analisou as contribuições apresentadas por força da Consulta Pública, consignando o seguinte:

> 3.40.1. Sobre o conceito de interrupção, as contribuições foram principalmente no sentido de acrescentar a definição de falha da rede da prestadora. A contribuição não foi acatada, pois se entende suficiente a previsão da definição de interrupção prevista na proposta submetida na Consulta Pública.
>
> 3.40.1.2. As contribuições sugeriram também que na definição de disponibilidade do

serviço devam ser consideradas as tecnologias dos serviços ofertados, em especial com as seguintes caracterizações:

* No STFC seja considerado apenas os eventos da planta interna da prestadora que afetem o tráfego local e se por WLL evento que afete mais 20% dos usuários no município;

* No SMP seja considerada interrupção apenas o evento que afete mais de 20% das ERBs do município;

* No SCM apenas os eventos que afetem a planta interna da prestadora e que atendam exclusivamente ao mercado massivo;

* No SeAC, seja pela existência da indisponibilidade de todos os canais disponíveis no lineup dos assinantes (SD, HD, áudio e vídeo) ou somente as atividades de Distribuição, tais como definidas no art. 2º, X, da Lei 12.485/2011, por meio da tecnologia DTH, entende-se por interrupção a paralização total e simultânea na distribuição de conteúdos de áudio e vídeo na forma de pacotes;

* Na prestação de serviços cujo acesso seja feito através de radioenlaces via satélite, serão observadas as condições de propagação inerentes ao meio físico utilizado, observando-se o nível de disponibilidade calculado conforme metodologia disposta pela União Internacional de Telecomunicações – UIT. Sendo proposto que interrupções dessa natureza não sejam contabilizadas como Falha na Rede da Operadora.

3.40.1.3. Sobre as contribuições, entende-se que as condições de caracterização das interrupções dos serviços constarão do Manual Operacional, sempre observando as particularidades dos serviços prestados.

3.40.1.4. Em complemento, houve contribuições para que seja considerado interrupção a paralização pelo tempo mínimo de 30 (trinta) minutos do serviço, ou alternativamente por mais de 10 (dez) minutos. Entende-se também que a eventual definição de tempo mínimo para caracterizar uma interrupção também será objeto do Manual Operacional.

3.40.1.5. No que se refere a interrupção programada, foi incluído o requisito de que tais interrupções somente serão assim consideradas se ocorrerem na rede interna no período as 0hrs às 6 hrs, e na rede externa das 6 hrs às 12 hrs

3.40.1.6. As contribuições também propuseram retornar a fórmula de ressarcimento por interrupção no RQUAL. Sobre o tema, entende-se que a contribuição deve ser acatada, com a finalidade de nortear os direitos que os usuários terão em virtude de eventual interrupção do serviço.

3.40.1.7. Houve contribuições também para alterar a proposta do conceito de interrupção massiva, prevista no artigo 34 do texto da Consulta Pública, no sentido de diminuir de 20% para 10% o número de acessos ou percentual de elementos de rede de acesso da prestadora envolvidos na interrupção para caracterizar uma interrupção massiva. O autor justifica argumentando que 20% implica num patamar muito alto de afetação. Por outro lado, houve contribuições para elevar para 60% (sessenta por cento) o número de acessos em serviço afetados, em virtude do fato do atual percentual possibilitar que eventos que durem poucos segundos ou minutos, e que são imperceptíveis aos usuários finais, sejam categorizados como interrupção massiva. No entanto, o objeto de tais definições serão objeto de apreciação no GTQUAL, pois impacta no cálculo do indicador de disponibilidade.

3.40.1.8. Houve outras contribuições para contribuições para caracterizar interrupções massivas no SMP, por exemplo, quando afetem os serviços de voz e dados 2G, 3G e 4G; ou mais de 20% da planta de ERBs em operação na localidade por mais de 30 minutos; ou afete o core da rede (HLR, HSS, BSC, RNC e MGC).

3.40.1.9. Para o STFC prestado por meio da tecnologia FWT (Fixed Wireless Terminal), propôs-se que as interrupções massivas sejam caracterizadas pela afetação de pelo menos 20% ou 50 mil acessos, o que for menor, ou 100% (cem por cento) dos elementos de rede de acesso, simultaneamente.

3.40.1.10. Assim como nos casos anteriores, tais contribuições preveem condições para o cálculo do indicador de disponibilidade do serviço e, portanto, serão objeto do Manual Operacional.

3.40.1.11. A respeito da contribuição que propôs a comunicação das interrupções seja feita pelo SAIS, entende-se que ela já se encontra contemplada no regulamento, haja vista a necessidade de conhecimento da Anatel das interrupções programadas ou não ocorridas na rede da Prestadoras.

3.40.1.12. As contribuições propuseram também que o cálculo de ressarcimento seja feito segmentando-se acessos pré-pago e pós-pagos para as interrupções massivas. A proposta foi acatada, mas também será tema do Manual Operacional.

3.40.1.13. Em relação ao artigo 35, houve contribuições para que o termo imprevisibilidade seja retirado da definição de situação de emergência, pois se entende que há situações que embora sejam previsíveis, não são ocasionadas pelas prestadoras. A contribuição não pode ser acatada haja vista que se trata de caracterização de interrupção excepcional. Além disso, no inciso III do artigo 35 foram propostos que sejam incluídos exemplos de caso fortuito e força maior, o que não foi acatado, pois se entende que tais exemplos devem constar do Manual operacional.

3.40.1.14. Alternativamente, houve contribuições que solicitaram a adoção do conceito de situação de emergência previsto na Resolução n° 656/2016, e adotar também o conceito de situação irresistível. Essas contribuições não foram acatadas em virtude do fato de que o conceito de situação de emergência previsto no Regulamento aprovado pela Resolução n° 656/2016 ser concernente a municipalidade e não à rede da prestadora. No que tange a adoção do conceito de situação irresistível, entende-se que o conceito de situação de emergência já traz a irresistibilidade como uma das suas condições de caracterização.

330. No tocante à desconsideração das interrupções programadas realizadas dentro do período entre 0 h (zero hora) e 6 h (seis horas) para a planta interna e entre 6 h (seis horas) e 12 h (doze horas) para a rede externa, é importante que sejam declinados os fundamentos pertinentes, sobretudo porque serão desconsideradas interrupções na rede externa que englobarão horário comercial, período em que podem ocorrer prejuízos concretos aos usuários.

331. No item 3.40.1.6 do Informe, transcrito acima, o corpo técnico registrou o acolhimento de contribuições que propuseram o retorno da fórmula de ressarcimento por interrupção no RQUAL. Esta Procuradoria entende oportuna esta previsão. Não obstante, não é possível localizar-se fórmula para o cálculo do montante do ressarcimento ao consumidor na proposta de RQUAL em análise, razão pela qual se recomenda que este aspecto seja esclarecido.

332. No tocante à retirada do termo “imprevisibilidade” do conceito de situação de emergência, o corpo técnico informou que não acatou as contribuições, pois se trataria de caracterização de interrupção excepcional. Observa-se, ainda, que no item 3.40.1.14, menciona-se a adoção de irresistibilidade no conceito de situação de emergência. Não obstante, cumpre observar que a redação do antigo art. 34, que descrevia as interrupções excepcionais, foi suprimido, não havendo mais referência na proposta acerca dos conceitos de imprevisibilidade e irresistibilidade.

333. No ponto, reitera-se que os conceitos de imprevisibilidade e irresistibilidade devem compor a caracterização de caso fortuito ou força maior, como exposto anteriormente, avaliando-se eventual pertinência de retornar a redação prevista no art. 34, que dispunha acerca das interrupções excepcionais.

4.11.2. Comunicação das interrupções

334. O corpo técnico informou o não acolhimento das contribuições apresentadas no tocante aos procedimentos de comunicação das interrupções, expondo o seguinte:

> 3.40.2.1. Há contribuição no sentido de que se mantenha a publicação da interrupção em jornais, revistas e rádio, sem prejuízo da comunicação direta ao consumidor, pois onerar as prestadoras fará com que haja um menor potencial de investimento da rede das prestadoras a fim evitar novas interrupções. Verifica-se que o intuito do artigo é informar a Anatel, usuários e prestadoras interconectadas da ocorrência da interrupção, havendo hoje meios mais efetivos de comunicação direta com as partes afetadas, deste modo, não se mostra factível acatar a proposta apresentada. Ademais, a disponibilidade da rede também será aferida por meio de indicador, possibilitando influir no resultado do ranqueamento da prestadora quanto a qualidade de serviço prestada. Sobre o tema há contribuições para que as prestadoras não necessitem realizar a comunicação no seu portal, conforme previsto no § 5° do artigo 37, bastaria que a Anatel publicasse as informações. A comunicação aos usuários, Anatel e as demais prestadoras e maior transparência na ocorrência de interrupções deve ser feita principalmente pela Prestadora que teve o serviço na sua rede interrompida, deste modo não faz sentido eximir a prestadora da obrigação do § 5°. Deve-se ressaltar que quem detém o conhecimento dos usuários que foram impactados com a interrupção é a Prestadora e não a Anatel ou ainda a ESAQ.
>
> 3.40.2.2. Houve propostas que solicitaram que o prazo para informar as interrupções massivas seja preferencialmente de 24 horas, em virtude de poder ocorrer em finais de semana feriados, ou de necessidade de ajustes no procedimento da prestadora, contribuição que não foi acatada haja vista que o impacto das interrupções massivas. Além disso, propôs-se que esse prazo seja contado do fim do evento, em virtude de ocorrerem casos em que o evento que causa a interrupção pode demorar mais que 24 horas, ocorre que a Anatel deve ser comunicada da ocorrência da interrupção de forma tempestiva, até porque em havendo o conhecimento da causa em prazo maior do que as 24 horas, o texto normativo prevê que a informação poderá ser complementada posteriormente.
>
> 3.40.2.3. Contribuições no sentido de suprimir as obrigações previstas nos parágrafo 1°, 2° e 5° em virtude da proposta de facultatividade de criação da EAQ. Entende-se que a proposta não pode ser acatada, haja vista conforme já tratado acima, foi mantida a necessidade de existência da EAQ
>
> 3.40.2.4. Outras contribuições solicitam que a notificação das interrupções massivas seja realizada somente quando da ocorrência do evento e não diariamente. Entende-se que as massivas são interrupções de grande porte e devem ocorrer excepcionalmente, no entanto, é necessário que se tenha uma rotina de comunicação, para diminuir os riscos da não comunicação dos interessados quando da ocorrência do evento.
>
> 3.40.2.5. Por fim, há contribuições para que o prazo previsto no caput do artigo 38 da proposta de CP, seja ampliado para 15 (quinze) dias. Entende-se que os 10 (dez) dias já se trata de prazo razoável para a inserção das informações aos usuários das interrupções não massivas. Tal prazo já foi previsto em virtude da necessidade de consolidação do IQS.

335. O não acatamento das contribuições, quanto ao ponto, foi devidamente justificado pelo corpo técnico da Agência.

4.11.3. Mecanismos de Ressarcimento versus Compensação (interrupções, degradação da qualidade, etc)

336. A área técnica informa que foram recebidas diversas contribuições sobre os mecanismos de

ressarcimento que estavam previstos nos artigos 19 e 20 da minuta de Resolução submetida à Consulta Pública, os quais se tornaram os artigos 6º e 7º do novo texto. Acrescenta que a maioria destas contribuições foi apresentada, direta ou indiretamente, pelas prestadoras de telecomunicações, muitas com redação semelhante e teor equivalente, que pleitearam a alteração ou exclusão integral dos dispositivos.

337. Conforme relatado no Informe, as Prestadoras alegaram, dentre outras questões, que o ressarcimento em razão da indisponibilidade por necessidade de reparo previsto nestes dispositivos configuraria uma espécie de sanção e poderia ocasionar *bis in idem,* pois já estariam sendo tratados na seara das questões relacionadas a interrupções de Serviços.

338. No ponto, reiteramos e ratificamos o posicionamento já externado por este órgão jurídico tanto no Parecer nº 576/2016, quanto nos parágrafos 238 e seguintes deste opinativo, no sentido de que medidas de ressarcimento ou compensação para a devolução de valores aos consumidores não possuem natureza jurídica de sanção, seja no caso de interrupção do serviço, seja no caso de má-qualidade do serviço, seja, ainda, no caso de indisponibilidade por reparo.

339. Por essa razão, não há que se falar em duplo sancionamento por um mesmo fato (*bis in idem*) e muito menos na necessidade de instauração de um processo administrativo sancionador, o qual, como se sabe, visa exatamente à aplicação de uma sanção.

340. Vale dizer, a devolução de valores aos consumidores por serviços pagos e não prestados, ou serviços pagos e prestados de forma inadequada, não se subsume às funções clássicas da pena relativas à repressão e prevenção, tratando-se, em verdade, de obrigação regulamentar pertinente à mera recomposição patrimonial do consumidor.

341. Embora este órgão jurídico tenha feito sugestão de alteração do artigo 39, I, do RQUAL para, à luz da Teoria da Regulação Responsiva, considerar que a compensação automática ao consumidor no caso de má-qualidade na prestação do serviço fosse considerada uma espécie de causa excludente da instauração do PADO, e não uma infração propriamente dita, deixou-se claro a inexistência de qualquer óbice para que esta compensação, se assim entender a ANATEL, seja considerada uma obrigação regulamentar comum, passível de sancionamento no bojo de um PADO em caso de descumprimento.

342. Tal circunstância reforça o entendimento de que o ressarcimento no caso de indisponibilidade por necessidade de reparo não possui natureza jurídica de sanção, mas sim de obrigação regulamentar que, caso descumprida, aí sim poderá ensejar a aplicação de sanção, pela via própria do processo administrativo sancionador.

343. Ademais, verifica-se que a área técnica refutou, com propriedade, os argumentos lançados pelas prestadoras nas contribuições à consulta pública quanto a este ponto, sendo oportuna a transcrição do item 3.40.3.4 do multicitado Informe nº 103/2018, *verbis:*

> 3.40.3.4. Acerca desses pontos, cumpre observar que o direito ao ressarcimento é decorrente da não-fruição do serviço motivada por ação/omissão da prestadora na resolução do pedido de reparo. Não corresponde, portanto, a uma sanção ao prestador de serviço, mas medida de proporcionalidade, vez que o consumidor deve pagar apenas pelo serviço que efetivamente usufrui ou tinha como disponível. Demais disso, determinar à prestadora que devolva ao consumidor valor proporcional ao tempo em ele ficou sem o serviço, considerando que ele pagou pela disponibilidade/uso integral do serviço no período faturado, não pode de maneira alguma ser considerado como vantagem patrimonial para o consumidor. De igual sorte, é absurdo entender que devolver ao consumidor quantia referente à parte do serviço pelo qual pagou e não recebeu possa constituir hipótese de possível enriquecimento por parte dos consumidores.

344. Mais adiante, no item 3.40.3.6 deste Informe, a área técnica concordou com o argumento de que o não atendimento da solicitação de reparo no prazo estabelecido nem sempre poderia ser imputado à prestadora. Confira-se, *verbis:*

> 3.40.3.6. Entende-se, ademais, que a exclusão do dever de reparar quando decorrente de ação/omissão do próprio consumidor é uma decorrência da própria lógica do dispositivo.

345. No entanto, embora tenha anuído com esta contribuição, a área técnica entendeu por bem não promover sua incorporação ao texto normativo, por entender que seria “uma decorrência da própria lógica do dispositivo”.

346. Este órgão jurídico, porém, considera importante a inclusão expressa desta espécie de causa excludente de responsabilidade, seja pela necessidade de se conferir clareza e objetividade à norma, seja por questões de segurança jurídica, especialmente por se tratar de uma hipótese de devolução de valores automática.

347. Além disso, como já apontado inúmeras vezes neste opinativo, esta providência possui o condão de evitar futuras e desnecessárias discussões sobre esta regra.Registre-se, por oportuno, o cuidado que se deve ter com a redação destes dispositivos, a fim de que não possibilite à Prestadora considerar todas as hipóteses de necessidade de reparo como decorrentes de ação/omissão do próprio consumidor, ou considera-lo responsável pela eventual demora na realização do reparo, tudo com o objetivo de eximir-se de qualquer responsabilidade pela deficiência em seu serviço.

348. **Assim, sugerimos a inclusão de um dispositivo ao artigo 85-A do RGC, objeto do artigo 6º da presente Resolução, bem como alteração do atual parágrafo único, na forma da seguinte proposta de redação:**

Redação proposta pela área técnica

Art. 6º O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

> Art. 85-A. A empresa deve proceder ao ressarcimento do valor relativo ao comprometimento mensal do usuário do STFC, SCM ou Serviço de TV por Assinatura, automaticamente, de forma proporcional aos períodos de indisponibilidade motivados por necessidade de reparo.
>
> Parágrafo único. Para efetuar o cálculo do valor a ser ressarcido ao consumidor deverá ser considerado o tempo decorrido entre a solicitação do reparo e a finalização da solicitação."

Redação proposta pela PFE/Anatel

Art. 6º O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

> Art. 85-A. A empresa deve proceder ao ressarcimento do valor relativo ao comprometimento mensal do usuário do STFC, SCM ou Serviço de TV por Assinatura, automaticamente, de forma proporcional aos períodos de indisponibilidade motivados por necessidade de reparo.
>
> § 1º. O tempo decorrido entre a solicitação do reparo e a finalização da solicitação deverá ser considerado no cálculo do valor a ser ressarcido ao consumidor, ressalvados os períodos ocasionados exclusivamente pelo próprio consumidor.
>
> § 2º. Não será devido o ressarcimento nas hipóteses em que a necessidade de reparo for decorrente de ação/omissão do próprio consumidor.

349. Por fim, passamos a analisar o último assunto constante no subtópico 3.40.3 do Informe nº 103/2018, qual seja, a possibilidade de rescisão contratual, pelo consumidor, com o afastamento da multa de fidelidade, nas hipóteses em que o serviço for prestado sem a qualidade desejada.

350. A proposta estava contida no artigo 21 da minuta de Resolução submetida à Consulta Pública. Agora, consta no artigo 8º, que determina a inclusão de dois novos parágrafos no artigo 58, do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações. Confira-se a redação do citado artigo 8º da Resolução em análise, *verbis:*

> Art. 8º O parágrafo único do art. 58 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, passa a ser o parágrafo 1º e ao artigo é acrescido os §§ 2º e 3º:
>
> "Art. 58. (...)
>
> §1° É vedada a cobrança prevista no caput na hipótese de rescisão em razão de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da Prestadora, cabendo a ela o ônus da prova da não-procedência do alegado pelo Consumidor.
>
> § 2º. O alcance de selo da qualidade em classificação inferior a "C' em determinado município, nos termos do Regulamento da Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, configura o descumprimento de obrigação contratual firmado entre prestadora e seus consumidores do respectivo município.
>
> § 3º. O consumidor poderá comprovar descumprimento individual de contrato, no caso do funcionamento do serviço de banda larga fixa (SCM), realizando no mínimo 10 (dez) testes no canal oficial em dias e horários diferentes. " (NR)

351. Esta previsão regulamentar foi objeto de várias contribuições na Consulta Pública nº 29/2017, a grande maioria, segundo a área técnica, apresentadas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, com redação semelhante e teor equivalente.

352. Pleiteando a exclusão integral desta regra, os argumentos foram sintetizados pela área técnica no item 3.40.3.15 do Informe nº 103/2018, e vão desde um suposto caráter sancionatório da medida, que exigiria um processo administrativo com observância ao contraditório e à ampla defesa, até a configuração de uma medida desproporcional em favor do consumidor, que confundiria aspecto sistêmico ou geral com direito individual de um determinado consumidor. Além disso, desconsideraria os fatos alheios ao controle das empresas que poderia acarretar na má-qualidade dos serviços, como condições meteorológicas inesperadas, culpa exclusiva do consumidor ou de terceiros, etc..., bem como geraria um desestímulo para as operadoras celebrarem contratos de permanência, por exemplo, com o

fornecimento de aparelhos celulares em troca de fidelização.

353. Novamente a área técnica apresentou a devida fundamentação para refutar esses argumentos e, assim, sugerir a manutenção da regra de rescisão contratual sem a multa de fidelidade na hipótese de deficiência na prestação dos serviços.

354. Ora, é inconteste que esta consequência passa longe de representar qualquer espécie de sanção ou punição em face de uma prestadora que tenha a má-qualidade de seus serviços devidamente reconhecida.

355. Trata-se, simplesmente, da contraprestação das empresas decorrente dos contratos que celebram com seus consumidores. Se, de um lado, o consumidor possui vários deveres, dentre eles o de efetuar o pagamento pelos serviços contratados, de outro lado a empresa também possui vários deveres, dentre eles o de fornecer o serviço na forma contratada e com padrões de qualidade adequados à sua natureza e compatíveis com a exigência dos usuários.

356. Ora, considerando a sistemática de Selos de Qualidade que está sendo proposta neste novo Regulamento de Qualidade, a qual levará em conta períodos de tempo e de espaço e decorrerá da observância aos parâmetros constantes do Despacho de Valores de Referência – DVR, caem por terra todas as alegações das Prestadoras de que seria necessário apurar individualmente os problemas relacionados à qualidade nos serviços, bem como a suposta existência de fatos alheios à vontade da empresa que acarretariam na má-qualidade dos serviços prestados.

357. Afinal, sendo vários os fatores que levarão à concessão de determinado Selo de Qualidade, questões singulares ou individuais perdem importância e não causam maiores repercussões na classificação da qualidade da prestação do serviço de uma Prestadora em uma determinada localidade.

358. A ideia sugerida pela área técnica é bem simples: se uma empresa apresenta padrão de qualidade inadequado à luz da regulamentação da Anatel, o consumidor poderá rescindir o contrato sem arcar com a multa pela fidelização.

359. Além de esta consequência estar amparada no dever da Anatel de resguardar os direitos dos consumidores (vide, p. ex., art. 2º, III e art. 19. XVIII, da LGT), ela também se apresenta como uma medida de estímulo e/ou persuasão para que as empresas melhorem a qualidade de seus serviços, o que, vale lembrar, caminha na direção da regulação responsiva buscada pela Agência.

360. Há, no entanto, duas considerações a serem feitas sobre a proposta em análise.

361. Em primeiro lugar, sugerimos a substituição da expressão “classificação inferior a C” constante no supratranscrito parágrafo 2º do artigo 58 do RGC por “classificação “D” e “E”, pelos motivos já expostos neste Parecer (cf. parágrafos 135 e sgts.)

362. Em segundo lugar, entendemos pertinente que a área técnica reavalie a possibilidade de rescisão contratual com o afastamento da multa pela fidelização nos casos em que o contrato for celebrado com uma Prestadora já detentora de um Selo de Qualidade “D” ou “E” na respectiva localidade, onde exista efetiva competição.

363. Em outras palavras, caso um consumidor celebre um contrato com uma prestadora já ciente de que ela possui um serviço com qualidade abaixo do desejado (Selos “D” ou “E”), buscando, por exemplo, um aparelho de telefone subsidiado, não faz sentido conferir-lhe o direito de rescindir o contrato sem o pagamento da multa pela fidelidade. Afinal, este consumidor já estava ciente da má-qualidade do serviço e, mesmo assim, optou por celebrar o contrato diante de seus interesses particulares.

364. A nosso ver, a situação acima narrada, de fato, poderia ocasionar um desequilíbrio na relação consumerista e/ou desestimular a oferta de aparelhos celulares subsidiados em determinadas localidades, o que certamente poderá causar prejuízos aos consumidores.

365. Assim, uma forma de evitar este problema seria prever que a rescisão contratual com o afastamento da multa por fidelização somente tenha vez na hipótese de a Prestadora ter reduzido o seu Selo de Qualidade, de “C” para “D” ou de “D” para “E”. A *contrario sensu*, caso uma prestadora mantenha o mesmo Selo de Qualidade da época da celebração do contrato, ainda que demonstrador da má-qualidade dos seus serviços, não haverá essa possibilidade de rescisão sem o pagamento da multa.

366. Acrescente-se que a possibilidade de rescisão contratual sem o pagamento da multa por fidelização deve ser mantida mesmo no caso em que a Prestadora possuía um selo de qualidade “D”, mas que teve um rebaixamento para o selo de qualidade “E” no ciclo seguinte, tendo em vista que a piora na qualidade do serviço representa uma alteração do contexto fático que levou o consumidor à celebração do contrato.

367. Registre-se, por fim, que se está diante de mais uma medida de estímulo e/ou persuasão que visa à melhoria na qualidade da prestação dos serviços sem a utilização do poder sancionador do Estado. Esta medida, aliada às outras que também estão sendo previstas no novo RQUAL, comporão o modelo de regulação responsiva no âmbito do setor de telecomunicações pertinente à qualidade dos serviços.

368. Diante disso, esta Procuradoria sugere que seja avaliada a alteração da norma para que fique mais claro que o descumprimento contratual somente se configura caso haja decréscimo no selo de qualidade. Assim, propõe-se alteração de redação para o artigo 58 do RGC, a ser incluído pelo artigo 8º do Regulamento atual, com a inclusão de um novo parágrafo 3º, e a renumeração do atual parágrafo 3º para parágrafo 4º. Confira-se:

Redação proposta pela PFE/Anatel

Art. 8º O parágrafo único do art. 58 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, passa a ser o parágrafo 1º e ao artigo é acrescido os §§ 2º e 3º:

Art. 58. (...)

§1° É vedada a cobrança prevista no caput na hipótese de

> rescisão em razão de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da Prestadora, cabendo a ela o ônus da prova da não-procedência do alegado pelo Consumidor.
>
> § 2º. O alcance de selo da qualidade em classificação “D” ou “E” em determinado município, nos termos do Regulamento da Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, configura o descumprimento de obrigação contratual firmado entre prestadora e seus consumidores do respectivo município.
>
> § 3º. O disposto no parágrafo anterior não se aplica às situações em que a Prestadora mantenha ou melhore o selo de qualidade que possuía quando da celebração do contrato, ainda que em classificação “D” ou “E”;
>
> § 4º. O consumidor poderá comprovar descumprimento individual de contrato, no caso do funcionamento do serviço de banda larga fixa (SCM), realizando no mínimo 10 (dez) testes no canal oficial em dias e horários diferentes. ” (NR)”

4.11.4. Alterações no cálculo da Disponibilidade dos TUPs

369. No ponto, o corpo técnico consignou o seguinte:

> 3.40.4.1. As contribuições que trataram das interrupções e disponibilidade dos TUP solicitaram, em síntese, que seja estabelecida gratuidade como desincentivo ao descumprimento do requisito mínimo de disponibilidade dos TUPs; que seja aferida a disponibilidade dos TUPs de todas as localidades, em não apenas nas localidade onde não haja oferta de outro serviço de telecomunicações, bem como proposta de meta de disponibilidade do TUP de no mínimo 90%; exclusão do tratamento de disponibilidade de TUPs; que a Anatel dê publicidade dos locais com gratuidade de chamadas dos TUPs; e por fim, alternativamente a contribuição anterior, que caso não seja acompanhada a disponibilidade dos TUPs fora dos locais em que este seja o único meio de comunicação, haja vista que se trata de concessão de serviço público.
>
> 3.40.4.2. Sobre as contribuições, entende-se que os requisitos mínimos não devam estar estabelecidos no regulamento, mas no Despacho de Valores de Referência. À partir da avaliação de todas as contribuições, entende-se que o melhor tratamento para a qualidade do TUP é apenas manter o monitoramento por meio de indicador informativo, haja vista que o mesmo não comporá o IQS.
>
> 3.40.4.3. A respeito do estabelecimento de metas, entende-se que a nova proposta de gestão da qualidade não seguirá as diretrizes dos atuais, descumprimento-meta-sanção, mas a aferição de que se o serviço é prestado ou não com um mínimo de qualidade, e caso não seja, implementação de mecanismos para incentivar que a prestadora realize os investimentos necessários para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.
>
> 3.40.4.4. Reconhece-se que há acompanhamento da disponibilidade dos TUPs por meio de outros regulamentos e sistemas da Anatel, no entanto, acatou-se a exclusão dos artigos 25, 26, 27 e 28 da proposta de Regulamento submetida à Consulta Pública.
>
> 3.40.4.5. Sobre não acompanhar a disponibilidade dos TUPs fora dos locais onde estes sejam o único meio de comunicação, entende-se que o acompanhamento da disponibilidade também é objeto do PGMU em outra perspectiva, bem como haverá ainda a obrigação da prestadora manter atualizado o sistema Fique ligado da Anatel, por meio do qual se informa a disponibilidade e localização dos TUPs. Portanto, com a retirada do tema dos regulamentos de qualidade não implicará em ausência de normativo da disponibilidade dos mesmos a sociedade, bem como a Anatel manterá o acompanhamento do tema na qualidade por meio de indicador Informativo.

370. Dessa forma, observa-se que o corpo técnico propôs que os requisitos pertinentes à disponibilidade de Terminais de Uso Público –TUPs sejam estabelecidos no Despacho de Valores de Referência, apenas mantendo-se o monitoramento por meio de indicador informativo.

371. Ademais, foi excluída da proposta a avaliação da disponibilidade da telefonia de uso público, bem como mecanismos para compensação no caso de descumprimento dos níveis mínimos de disponibilidade.

372. Ressalta-se que o acompanhamento da qualidade dos TUPs por meio de indicador informativo não necessariamente empodera o consumidor (aspecto que ampara a existência desse tipo de indicador), sobretudo considerando localidades em que estes sejam o único meio de comunicação.

373. No item 3.29.1.44 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR o corpo técnico afirma que “ *o regulamento de qualidade não interfere no contrato de concessão, até porque a quantidade de TUPs e a disponibilização do funcionamento dos mesmos estão previstos no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU)*”. Quanto a este aspecto, é importante destacar que, muito embora a Agência possa criar formas alternativas para o cumprimento de obrigações estabelecidas na regulamentação expedida pela própria Agência, essa possibilidade não existe quando se tratarem de obrigações previstas em um Decreto, como é o caso das metas de acessos coletivos previstas no PGMU.

374. Nesse sentido, deve ser consignado que a criação de um indicador com caráter informativo não pode, de nenhuma forma, afastar a exigência das obrigações previstas no PGMU. Sendo assim, nas hipóteses em que houver indícios de descumprimento àquelas obrigações, é imperiosa a apuração da infração pela Agência, com a pertinente instauração de Processo de Apuração de Descumprimento de

Obrigações – PADO.

375. Em outras palavras, no caso de descumprimento das metas previstas nos arts. 13 ou 14 do PGMU aprovado pelo Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018, por exemplo, deve ser instaurado o PADO respectivo, independentemente da apuração da disponibilidade de TUPs sob o aspecto da qualidade.

4.12 PUBLICAÇÃO E COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS

4.12.1. Forma, tempo de disponibilização e responsabilidade na publicação dos resultados.

376. Um dos pilares do novo modelo de gestão de qualidade apresentado refere-se à transparência quanto aos resultados da aferição de qualidade. A garantia de publicidade dos resultados de cada prestadora objetiva trazer elementos para que o consumidor realize uma escolha mais consciente e por isso é tão relevante.

377. A respeito, o corpo técnico registrou o seguinte:

> 3.41.1.1. A publicação e comunicação dos resultados do processo de aferição são essenciais para a efetividade do novo modelo de gestão da qualidade. As contribuições enfocaram diversos aspectos em relação a publicação e comunicação aos consumidores, de forma a aperfeiçoar a proposta. Abaixo são listadas as principais sugestões:
>
> * Estabelecer um tempo limite para a disponibilização dos dados e resultados publicados;
>
> * Limitar à Anatel a publicação/exclusão pela EAQ da publicação de resultados da aferição;
>
> * Adotar outros meios para a comunicação aos consumidores, por exemplo, por meios multimídia (vídeos/imagens), cartilhas, etc, e utilizando linguagem acessível, e versão resumida e sintética.
>
> 3.41.1.2. A primeira sugestão sugere estabelecer uma data limite para a guarda de dados históricos. A segunda pretende estabelecer um mecanismo de gestão dos dados e informações publicadas ou excluídas das publicações da entidade. A terceira sugestão tem como objetivo promover uma aproximação dos consumidores aos resultados da aferição da qualidade por meio da utilização de outros meios de divulgação e utilizando-se linguagem simples e acessível.
>
> 3.41.1.3. Todas as contribuições são relevantes e importantes, no entanto, a Anatel acredita que essas definições devam ser objeto de discussão no GTQUAL, motivo pelo qual não foram acatadas as contribuições. No entanto, entende-se que, no devido tempo, todos esses aspectos serão tratados para que a comunicação seja efetiva.
>
> 3.41.1.4. As contribuições também trataram do tema foram no sentido de: (i) estabelecer de prazos específicos para a publicação e a divulgação destas informações; (ii) desnecessidade de as prestadoras publiquem estes resultados em suas páginas, deve ser uma faculdade, sendo obrigação apenas da Anatel; (iii) deve ter também a obrigação de que as informações devem estar dispostas de tal modo que sejam devidamente compreendidas pelos usuários, na forma do Art. 6º III, do CDC; (iv) a comunicação deve se dar também por outros meios multimídia [vídeos/imagens], cartilhas online, etc utilizando linguagem acessível, versão resumida e sintética; (v) retirar “e outros meios definidos pela Anatel”, pois a imposição de publicidade em canais adicionais, tem que estar delimitada no regulamento, pois pode se reverter em ônus, e (vi) não devem ser publicadas outras informações, por isso deve ser excluído o parágrafo único do artigo 2° do Anexo I do RQUAL.
>
> 3.41.1.5. Sobre as sugestões apresentadas, entende-se que a proposta de Regulamento ao definir que devem as prestadoras, a ESAQ e a Anatel publicarem os resultados da aferição da qualidade deixa claro que a transparência a sociedade deve se dar por todos os agentes do modelo de gestão da qualidade. No entanto, não se faz necessário maiores regras sobre a periodicidade da divulgação dos resultados obtidos e a forma que se darão, pois tais delineamentos constarão do Manual Operacional, de modo que não se faz necessária a definição estrita no Regulamento. A necessidade de que as informações sejam compreensíveis ao usuários, já é uma recomendação, inclusive do Tribunal de Contas da União , que certamente será observada quando definido a forma de divulgação das informações no Manual Operacional, não se fazendo necessário constar diretamente do regulamento.
>
> 3.41.1.6. Foi acatada parcialmente a contribuição de retirar ”e outros meios definidos pela Anatel”, no entanto, deve-se ficar claro que o Manual Operacional designará a forma, formato e prazo mínimo que os resultados da aferição da qualidade será efetivada na página da internet da Prestadora, ESAQ e Anatel ou outras mídias sociais oficiais das pessoas jurídicas mencionadas, tais como facebook, instagram, youtube. Permanecendo a possibilidade de que seja feito vídeos sobre o tema e outros meio de divulgação que não apenas a presença de uma página com informações no site da prestadora ou da ESAQ e da Anatel.
>
> 3.41.1.7. Por fim, não deve ser acatada a contribuição de exclusão do parágrafo único do artigo 2° do Anexo I do RQUAL, devendo permanecer a obrigação de a Anatel de publicar outros dados derivados do processo de aferição, haja vista a obrigação legal da Anatel de esclarecimento ao consumidor a respeito da qualidade dos serviços contratados, tal qual preconizado no Código de Defesa do Consumidor (art. 6° III) e Lei Geral de Telecomunicações (art. 5°), estando o dever das prestadoras e ESAQ também publicar os indicadores de cunho informativo.

378. A proposta, quanto ao ponto, assim como a análise das contribuições apresentadas, foram devidamente fundamentadas pelo corpo técnico. A publicidade dos resultados de aferição por todos os agentes envolvidos amplia a transparência do processo, não havendo motivos para excluir-se a ESAQ da obrigação de realiza-la.

379. Não são vislumbrados óbices a que alguns aspectos quanto à forma de publicação possam ser abordados no âmbito do Manual Operacional.

380. No ponto, esta Procuradoria sugere que se avalie se não seria interessante deixar expresso no Regulamento as informações que deverão ser publicadas de modo amplo, acessível e de fácil compreensão pelo consumidor, conforme previsto no inciso VIII do art. 7º da proposta de Regulamento apresentada pela área técnica. Muito embora o corpo técnico entenda que o Manual Operacional "certamente" observará a premissa de que as informações devam ser acessíveis aos usuários, já que se trata de recomendação do Tribunal de Contas da União, é oportuno que se avalie a possibilidade de deixar-se expressa essa necessidade.

381. É importante destacar, neste ponto, que o GTQUAL não será integrado por representantes dos consumidores/usuários, o que reforça a necessidade de resguardar os interesses destes na própria norma regulamentar.

382. Cumpre observar, ademais, que foi suprimida a obrigação da Anatel de publicar, anualmente, um Relatório Analítico da Qualidade na Prestação dos Serviços de Telecomunicações, por meio do qual seria avaliado o desempenho setorial quanto à qualidade dos serviços. Quanto ao ponto, é importante que se esclareça a razão pela qual essa previsão foi excluída.

383. Nesse aspecto, registra-se, desde logo, que, no entendimento desta Procuradoria, a publicação de um Relatório Analítico de Qualidade pela Agência é uma obrigação que deveria estar prevista no próprio regulamento, ainda que seja mais bem especificada no âmbito do Manual Operacional.

384. É importante salientar que, na definição da forma de publicação dos dados, deve ser observado o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, que estabelece:

> Art. 3º A Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será regida pelos seguintes princípios e diretrizes:
>
> I - observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II - garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto;
>
> III - descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade;
>
> IV - permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto;
>
> V - completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada;
>
> VI - atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e
>
> VII - designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dado aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados.

385. Por fim, sugere-se uma pequena correção no art. 35, inc. II, da minuta, com a supressão da expressão "de qualidade", por estar repetida.

4.13 OUVIDORIA SETORIAL

386. A proposta de alteração do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014, para incluir a obrigação de implantar-se uma Ouvidoria no âmbito das prestadoras também foi objeto de contribuições.

387. Inicialmente, o corpo técnico registrou a apresentação de contribuições no sentido de que a implantação da Ouvidoria não deveria ser impositiva, bem como impugnando a previsão de que aquele setor deveria ser vinculado diretamente à Presidência das prestadoras.

388. No ponto, esta Procuradoria destaca que a determinação em tela objetiva a melhoria da qualidade do tratamento de demandas dos consumidores de serviços de telecomunicações, realizando-se um tratamento específico e individual às demandas de consumidores que já foram analisadas pelas prestadoras e não atendidas de forma satisfatória.

389. Nesse sentido, a existência de uma Ouvidoria no âmbito das prestadoras pode ser um mecanismo para sanar eventuais falhas existentes em um atendimento primário, como um segundo grau de tratamento de demandas.

390. Como salientado pelo corpo técnico da Agência, "*a obrigatoriedade regulamentar de constituição de Ouvidoria visa a assegurar ao consumidor um canal de recurso junto à prestadora, papel atualmente exercido pela Anatel, fato que eleva as despesas para o setor público*" (item 3.42.3 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR).

391. A sua existência não deixa de ser, ainda, um incentivo para a própria melhoria do primeiro atendimento realizado ao consumidor: a apresentação de demandas a um canal de atendimento diretamente vinculado à Presidência da empresa pode estimular o diagnóstico de falhas que, ao serem

sanadas, diminuirão o próprio volume de demandas da Ouvidoria.

392. Não são vislumbrados óbices, ainda, à previsão de vinculação da Ouvidoria à presidência da prestadora, com o objetivo de assegurar a sua independência e autonomia em relação aos setores que realizam atendimento em primeiro nível aos consumidores.

393. Foram acatadas as contribuições apresentadas no sentido de exigir-se registro prévio das reclamações nos canais comuns disponibilizados aos consumidores antes de submeterem-se as demandas à Ouvidoria, reforçando o caráter "recursal" desse setor.

394. Também foram acolhidas pelo corpo técnico da Agência as manifestações no sentido de exclusão da obrigação de que a Ouvidoria tivesse uma equipe de trabalho exclusiva, tendo em vista a prerrogativa administrativa de cada empresa para a composição de suas equipes de trabalho.

395. Considerando, ainda, que as Prestadoras de Pequeno Porte estão excluídas do âmbito de incidência do RQUAL, entendeu-se pertinente também excepciona-las da obrigação de implantar Ouvidoria, até mesmo em função dos custos envolvidos.

396. O acolhimento ou não das contribuições no tocante às questões expostas, envolvendo a implantação da Ouvidoria setorial encontram-se devidamente fundamentados pelo corpo técnico da Agência, não sendo vislumbrados óbices jurídicos à proposta.

397. Cumpre a esta Procuradoria, no entanto, ponderar a respeito do teor do art. 104-C a ser incluído no RGC, nos seguintes termos:

> Art. 104-C. Vencido o prazo de resposta da Ouvidoria, havendo discordância em relação às providências adotadas, as demandas podem ser apresentadas pelos consumidores diretamente à Anatel.
>
> Parágrafo único. Sem prejuízo das disposições constantes no Regimento Interno, a Anatel por meio de Portaria a ser publicada pelo Superintendente de Relações com Consumidores disporá sobre os procedimentos para o recebimento, registro e tratamento de demandas de consumidores recebidas nesta Agência." (NR)

398. Observa-se que a submissão da demanda à Ouvidoria passou a ser uma condição para que o consumidor submeta a demanda à Anatel, simplificando e diminuindo o volume de demandas submetidas a esta Agência.

399. No ponto, apenas destaca-se a necessidade de que sejam previstos mecanismos de ressalva ao consumidor em casos excepcionais, que poderão ser dispostas na portaria a que se refere o parágrafo único do art. 104-C, bem como que os sistemas pertinentes sejam adaptados para que não se inviabilize a realização de reclamações por consumidores que sejam usuários de prestadoras de pequeno porte, que são excluídas da obrigação de constituir ouvidoria.

4.14 OUTRAS PROPOSTAS DE REVISÃO AO MODELO DE QUALIDADE APÓS A CONSULTA PÚBLICA Nº 29, DE 2017.

400. O corpo técnico registrou a apresentação outras propostas que foram consideradas na revisão ao modelo de qualidade após a Consulta Pública. Assim discorreu o corpo técnico da Agência:

> 3.43.Apresentadas as contribuições e o tratamento dado a cada tema de contribuição, passa-se a seguir a descrever outras propostas que foram consideradas para a evolução da proposta normativa.
>
> 3.44. No que se refere as propostas de alteração da Resolução n° 656, de 17 de agosto de 2015, foram principalmente no sentido de serem excluídas as obrigações previstas no seu artigo 8° e seguintes do Regulamento. No entanto, a referidas contribuições não foram acatadas haja vista a essencialidade do serviço de telecomunicações, portanto, não podem deixar de ser objeto de acompanhamento da Anatel.
>
> 3.45. Assim, nesse viés foram feitos ajustes na redação, haja vista que o intuito das alterações da proposta submetida à CP nº 29/2017 seria retirar parte das atribuições de monitoramento e desempenho de qualidade. Na proposta de alteração do artigo 1° do Regulamento de Gestão de Risco, submetida à CP, tem-se que deve ser alterada a redação da proposta de inciso primeiro pois não condiz com os fundamentos que ensejaram a alteração, portanto, se propôs a exclusão do inciso primeiro, sem alteração de redação. Tem-se que o mapeamento de infraestruturas críticas de rede de telecomunicações faz parte do processo de gestão de riscos e o termo "informações acessórias" não acrescenta nada ao objetivo do regulamento.
>
> 3.46. No que se refere a proposta de alteração do texto do artigo 8° do Regulamento de Gestão de Riscos da Anatel, entendeu-se mais coerente apontar as informações mínimas de rede e rotas deverão constar das informações a serem encaminhadas pelas prestadoras.
>
> 3.47. Na proposta de nova redação para o artigo 9° do Regulamento de Gestão de Riscos da Anatel foi retirado o termo "de qualidade de serviço de telecomunicações" para se manter aderente as demais alterações realizadas no Regulamento de Gestão de Risco.
>
> 3.48. Cumpre informar ainda que foi retirada da proposta de alteração da redação do artigo 85 e parágrafo único, do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012, em virtude desta já ter sido objeto de alteração da Resolução n° 692, de 12 de abril de 2018. No mesmo sentido tem-se a retirada de alteração dos conceitos de Prestadora de Pequeno Porte nos RGQ-SMP, RGQ-SCM e RGQ-STFC, por já terem sido objeto de revogação pela Resolução nº 704, de 06 de novembro de 2018.

401. No ponto, observa-se que o corpo técnico da Agência motivou as alterações realizadas na proposta quanto aos aspectos acima expostos, merecendo destaque a exclusão de dispositivos que tinham o objetivo de modificar/revogar normas que já haviam sido modificadas ou revogadas por força de outros atos normativos já expedidos no âmbito da Agência.

4.15 ADERÊNCIA DA PROPOSTA PÓS CONSULTA PÚBLICA À AIR

402. Após a análise das contribuições apresentadas por força da Consulta Pública e realização das modificações pertinentes na proposta de RQUAL, o corpo técnico expôs a aderência da proposta ora em análise aos aspectos estruturantes previstos na Análise de Impacto Regulatório – AIR.

403. A respeito do Gerenciamento de Qualidade, o corpo técnico esclareceu que a alternativa preferencial apontada na AIR era o estabelecimento de mecanismos híbridos de gerenciamento da qualidade que podem incluir tanto estratégias de controle e sancionamento quanto de acompanhamento e publicação de dados. Destacou-se que a proposta continua aderente a estes mecanismos, já que há a previsão de publicação de dados e estabelecimento de selos, mas sem afastar o controle via sanção, ainda que privilegiando a atuação responsiva das prestadoras quanto às obrigações previstas na regulamentação. No ponto, esta Procuradoria apenas faz referências às considerações quanto ao sancionamento em razão da qualidade, já expostas neste parecer.

404. No tocante ao Foco da Regulação de qualidade, a proposta o manteve na promoção da qualidade geral do setor de telecomunicações. Os indicadores que compõem os índices regulamentares analisam a qualidade em relação a um conjunto de usuários de determinada localidade, e não especificamente em relação a cada consumidor, embora tenha sido prevista a caracterização de descumprimento contratual por parte das prestadoras no caso de obtenção de níveis de qualidade D ou E, como já abordado em tópico anterior.

405. Quanto ao Foco dos Indicadores, o corpo técnico registrou a aderência da proposta à AIR, já que a proposta "*manteve o IQP, aferido por meio de quesitos da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida realizada anualmente, o IQS, composto por 9 indicadores técnicos, tendo um indicador sido considerado de reação, que por ter natureza diversa, ser de reação, foi apartado como um único indicador do Índice de Reclamações dos Usuários*".

406. Em relação ao aspecto estruturante de Monitoramento e Controle, manteve-se a implantação de uma Entidade Terceira, mas com uma amplitude menor do que aquela conferida na proposta, mantendo-a como entidade de suporte à aferição. Previram-se medidas assimétricas, mas facultou-se às Prestadoras de Pequeno Porte a possibilidade de participar do modelo. Ademais, a "*proposta mantém aberta a possibilidade de valores de referência diferenciados em função da categoria de competitividade do município naquele referido serviço, conforme inclusive respalda o Plano Geral de Metas de Competição*". Ressalta-se, ainda, que foi mantida a semestralidade de divulgação de dados. No ponto, apenas se pontua que a aferição do IQP será realizada em ciclos anuais, consoante art. 9º, II da proposta.

407. Em relação à forma de avaliação dos resultados da coleta e da forma de aplicação das medidas decorrentes, esclareceu o corpo técnico o seguinte:

> 3.58. Em relação à forma de avaliação dos resultados da coleta, a AIR avaliou três alternativas: avaliação dos resultados de cada indicador em cada local de abrangência, em cada período de coleta, por cada serviço, ou seja, cada item de avaliação individual pode levar a não conformidade das prestadoras; a avaliação do desempenho global considerando-se uma composição dos indicadores; e uma avaliação da combinação das duas alternativas. A alternativa preferencial foi a de realizar uma combinação entre a avaliação indicador a indicador com uma avaliação do desempenho global das prestadoras. Desta forma, houve a manutenção da premissa escolhida, haja vista que os indicadores serão consolidados em três índices, que embasarão a conferência do nível de qualidade do serviço prestado. No caso da prestadora alcançar um nível igual ou aquém do "C", esta deverá compensar os usuários na granularidade que ocorreu tal classificação, bem como adotará medidas para a melhoria da qualidade, de modo que indicadores individualizados muito abaixo do referencial certamente serão objeto de eventual Plano de Ação para a melhoria da qualidade a ser implementado pela Prestadora.
>
> 3.59. Acerca da forma de aplicação de medidas decorrentes da avaliação dos resultados da coleta, a AIR avaliou 3 (três) alternativas: incidência de consequências automáticas (publicação de rankings de forma automática, compensação automática, etc); consequências que dependeriam de decisão no âmbito de um processo administrativo; e uma combinação das duas estratégias. Conforme se depreende, o AIR aponta como alternativa preferencial a utilização de uma combinação das duas estratégias Verifica-se que a proposta após análise das contribuições da CP n° 29/2017, permaneceu-se com tal preocupação, de modo que conforme descrito acima se a prestadora ficar num nível de qualidade igual ou inferior a "C" incidirá a obrigação complementar de compensação aos usuários, bem como de implementar outras medidas que se fizerem necessárias para a melhoria da qualidade, a serem acompanhadas por meio de processos administrativos.

408. Sobre o foco do *enforcement*, também foi registrado a aderência da proposta à alternativa preferencial da AIR, *verbis:*

> 3.60. Sobre o foco do *enforcement*, a AIR avaliou como alternativas o uso de ferramentas de estímulo para induzir as prestadoras à melhoria da qualidade; o uso de ferramentas punitivas como forma de coação das prestadoras à melhoria da qualidade; e a atuação regulatória baseada na responsividade das prestadoras afetadas, podendo-se agir no sentido de estimulá-las a incrementar a qualidade de seus serviços ou puni-las por meio dos

> instrumentos disponíveis para agência exercer seu *enforcement*, dependendo do nível de resposta das prestadoras, em outras palavras, utilizar mecanismos da Teoria da Regulação Responsiva. No caso do estímulo, três alternativas foram discutidas: acompanhamento flexível para as prestadoras que atingissem certos critérios preestabelecidos na regulamentação; a utilização de ações de transparência e divulgação de informações ("*namingandshaming*", censura pública, etc); e uma combinação das duas estratégias. A alternativa preferencial foi a de implementar mecanismos de transparência e divulgação de informações. Tais medidas foram mantidas, sendo acrescentada a possibilidade da prestadora que obtenha um bom nível de qualidade a possibilidade de se beneficiar da aplicação de atenuantes nas sanções de multa que a Anatel venha a aplicar em face a prestadora, no período e na localidade que obtiver nível de qualidade "A" ou "B".

409. No tocante à hipótese de "punição", a alternativa preferencial foi a de combinar mecanismos de aplicação de sanção e de compensação individual homogênea aos consumidores. A respeito, o corpo técnico esclareceu que foi prevista "*a compensação como obrigação complementar às prestadoras que não atingirem nível "B" ou "A", no entanto, as demais medidas propostas, tais como a de suspensão de vendas foram revisitadas, face a adoção mais próxima de um modelo de acompanhamento com a fiscalização regulatória*".

410. Nesse ponto, convém ressaltar, conforme já explorado em linhas anteriores, a necessidade de o corpo técnico esclarecer se o objetivo é que haja obrigatoriedade (ou possibilidade conferida à prestadora, nos termos da sugestão feita por este órgão jurídico neste opinativo) de compensação automática aos consumidores de município que obtenha selos de qualidade "C", "D" e "E", ou apenas inferiores a "C", ou seja, que tenham sido classificados com os selos "D" e "E".

411. Segundo se extrai dos parágrafos 3.58 a 3.60 do Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR transcrito acima, parece ser objetivo da área técnica que as prestadoras com classificação em qualquer desses 3 (três) selos esteja sujeita à compensação automática dos consumidores. Entretanto, o art. 16 da minuta de Regulamento deixa expressa a sujeição apenas daquelas que obtiverem selos de classificação inferior a "C". Portanto, sugere-se o esclarecimento da área técnica nesse ponto, bem como a alteração do texto do art. 16 da minuta, a fim de lhe conferir mais clareza, nos termos já sugeridos mais acima.

412. A respeito do aspecto estruturante relativo às Demandas Consumeristas, as alternativas preferenciais foram: a) estabelecer na regulamentação a obrigatoriedade de implementação de ouvidorias para tratamento de demandas dos consumidores em segundo nível, e b) o estabelecimento na regulamentação da obrigatoriedade de se implementar uma(s) Entidade(s) Comum(ns) ao grupo das prestadoras (modelo inglês e australiano de *Ombudsman*). A proposta mantém a imposição de um atendimento de segunda instância por meio de alteração do RGC.

4.16 RESUMO DO MODELO DE GESTÃO

413. Nesse aspecto, o corpo técnico realiza um resumo do modelo de gestão de qualidade ora proposto, apresentando os principais temas envolvidos, nos seguintes moldes:

> 3.63. Verifica-se da proposta de modelo de gestão da qualidade que ora se apresenta incorpora a fiscalização regulatória ao modelo de gestão da qualidade. Para o acompanhamento da qualidade, o regulamento prevê três índices que nortearão a análise da Agência, quais sejam o Índice de Qualidade de Serviços, composto de até 8 indicadores, a depender do serviço, o Índice de Qualidade de Pesquisa, será composto por indicadores constantes da Pesquisa de Qualidade Percebida e Satisfação, já realizada anualmente, e pelo Índice de Reclamação dos Usuários, composto pelo Indicador de Reclamações recebidas na Anatel. Há tanto a preocupação de olhar a qualidade dos serviços no aspecto do consumidor quanto do aspecto da rede.
>
> 3.64. Deve-se atentar que a coleta e consolidação dos indicadores de serviço será feita por meio de uma Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade, que a princípio será constituída pelas Prestadoras, podendo a Anatel, no seu juízo de conveniência e oportunidade contratar terceiro para assumir algumas das funções que foram atribuídas à ESAQ. Para a constituição da ESAQ, delimitação técnica dos indicadores e índices, a ser consolidado em um Manual Operacional e os estudos para embasamento do Despacho de Valor de Referência, haverá a constituição do Grupo Técnica do Qualidade (GTQUAL), coordenado pela Anatel e integrado por no mínimo a ESAQ e as Prestadoras submetidas ao regulamento, podendo haver a participação de Prestadoras de Pequeno Porte e Entidades de Defesa do consumidor como convidadas.
>
> 3.65. Salienta-se que as prestadoras submetidas a este regulamento serão as prestadoras que não se enquadrem no conceito de pequeno porte no PGMC, qual seja, detenham mais de 5% do mercado em um dos serviços SMP, SCM, STFC e/ou SeAC. Cumpre desde já ressaltar que as prestadoras de pequeno porte poderão optar por se submeter ao RQUAL.
>
> 3.66. Assim, uma vez aprovado o RQUAL, será constituído o GTQUAL, que terá por função a aprovação do Manual Operacional, que terá uma primeira versão elaborada pela Anatel e submetida à discussão no âmbito do Grupo. Uma vez aprovado o Manual Operacional pelo Superintendente coordenador do GTQUAL, haverá a aferição em caráter experimental por 6 meses, um ciclo, dos indicadores previstos no regulamento, tais resultados serão utilizados para o estudo que embasará a publicação do DVR. O DVR consistirá em um despacho dos Superintendentes que compõem o GTQUAL, que tem por função determinar os níveis de referência dos indicadores, os pesos no computo do índices, bem como os patamares para a atribuição do níveis de qualidade do selo, quais sejam, os valores para que a empresa seja classificada com nível "A", "B", "C", "D" e "E".

> 3.67. A partir da atribuição do nível da qualidade do serviço, a partir do ciclo subsequente, haja vista que o DVR entrará em vigor seis meses após a sua publicação, haverá a efetiva revogação total dos regulamentos de qualidade atuais e passará a vigorar de forma plena o RQUAL. Com a atribuição do selo de qualidade, as prestadoras que obtiverem nível "A" e "B", seja no nível UF ou nacional, poderão fazer jus à atenuantes nas multas aplicadas pela Anatel, para as infrações que ocorrerem no período e na localidade em que obtiveram tal graduação de qualidade no respectivo serviço. No entanto, para as prestadoras que obtiverem o nível "D" e "E" na granularidade de aferição municipal, estas terão a obrigação complementar de compensação ao usuário até que venham a restaurar a qualidade a no mínimo o nível "C", bem como deverão encaminhar à Anatel o Indicador Informativo 8, qual seja, da comprovação da realização de compensação ao usuário. Deve-se ainda ressaltar que para as prestadoras com "C", "D" e "E", a Anatel poderá ainda por meio de processo de acompanhamento determinar outras medidas às prestadoras, tais como a apresentação de um Plano de Ação para a promoção da melhoria da qualidade na localidade.
>
> 3.68. Os indicadores informativos poderão ser utilizados para o acompanhamento da Anatel em determinados aspectos do serviço, que se considerados críticos pela Anatel, que uma vez adotando o modelo de fiscalização regulatória, poderá instaurar processo de fiscalização regulatória para a melhoria da qualidade do serviço. Em razão disso há a determinação de publicação e divulgação dos indicadores informativos por todos os envolvidos no processo de gestão da qualidade.
>
> 3.69. Por fim, outro tema objeto do RQUAL é a interrupção do serviço, no qual busca se definir os conceitos de interrupção, programada, não programada, excepcional e massiva, o dever de ressarcir automaticamente o usuário, cuja fórmula constará do MOP, e do encaminhamento dos dados da ocorrência da interrupção à ESAQ e ao público em geral. A diferenciação de caracterização decorre da diferenciação dos prazos que a Prestadora tem para comunicar os usuários, a Anatel e as prestadoras interconectadas da sua ocorrência, as massivas não programadas deve ocorrer em até 24 horas do início do evento, as programadas devem ocorrer com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência, devendo ainda ocorrer das 0 (zero) horas às 6(seis) horas para a planta interna e entre 6 (seis) horas e 12 (doze) horas para a rede externa.
>
> 3.70. Portanto, verifica-se, ainda que de maneira sucinta, que o modelo do RQUAL não adota o modelo cumprimento de meta sob pena de sanção. O RQUAL visa estabelecer parâmetros de qualidade, buscando a atuação mais específica da Agência na melhoria da qualidade nas localidades em que esta se encontre crítica e promover que responsivamente os agentes busquem a melhoria da qualidade dos serviços prestados por meio de incentivos regulatórios, tal qual a redução do valor das sanções de multas aplicadas.

414. Como pode ser observado, o corpo técnico da Agência realizou um panorama geral da proposta de modelo de gestão de qualidade apresentada após a incorporação das contribuições apresentadas por força da Consulta Pública.

415. Nesse aspecto, é importante destacar que esta Procuradoria não vislumbra óbices jurídicos à implementação do modelo de gestão de qualidade proposto, amparado na teoria da regulação responsiva, cabendo-lhe, apenas, a realização das ponderações anteriormente realizadas nos tópicos específicos a cada tema.

5. CONCLUSÃO

416. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, opina pela regularidade formal da proposta de edição de novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, o qual consolidará em um único normativo as regras relativas à qualidade da telefonia fixa, da telefonia móvel, do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM e do Serviço de Acesso Condicionado - SeAC.

417. Com relação ao mérito, a PFE/Anatel, com o objetivo de facilitar a consulta à fundamentação deste Parecer, organizou o opinativo com a mesma estrutura de tópicos apresentada no Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR e optou por apresentar seus entendimentos de forma fundamentada, porém sucinta, inserindo as conclusões sobre cada item do citado informe ao final de cada tópico específico do Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 15 de março de 2019.

RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS
Procurador Federal
Coordenador de Contencioso Administrativo Adjunto

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) 53500006207201516 e da chave de acesso 02cf9228

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 209248011 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS. Data e Hora: 15-03-2019 16:04. Número de Série: 8409819881920532261. Emissor: AC CAIXA PF v2.

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 209248011 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI. Data e Hora: 15-03-2019 16:07. Número de Série: 2981176210093423292. Emissor: AC CAIXA PF v2.

DESPACHO n. 00443/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.006207/2015-16
INTERESSADOS: PROCURADOR-GERAL DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À ANATEL (PFE-ANATEL)
ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO

1. De acordo com o Parecer nº 960/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação do Procurador-Geral Adjunto - Matéria Finalística.

Brasília, 15 de março de 2019.

LEANDRO DE CARVALHO PINTO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS SUBSTITUTA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500006207201516 e da chave de acesso 02cf9228

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 237239350 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 15-03-2019 16:15. Número de Série: 4597530634401145687. Emissor: AC CAIXA PF v2.

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 237239350 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO DE CARVALHO PINTO. Data e Hora: 15-03-2019 16:16. Número de Série: 3119737330213051911. Emissor: AC CAIXA PF v2.

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 237239350 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO DE CARVALHO PINTO. Data e Hora: 15-03-2019 16:16. Número de Série: 3119737330213051911. Emissor: AC CAIXA PF v2.

DESPACHO n. 00444/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.006207/2015-16
INTERESSADOS: ROCURADOR-GERAL DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À ANATEL (PFE-ANATEL)
ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO

1. De acordo com o Parecer nº 960/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 15 de março de 2019.

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) 53500006207201516 e da chave de acesso 02cf9228

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 237246834 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 15-03-2019 16:20. Número de Série: 4239120642836377665. Emissor: AC CAIXA PF v2.

DESPACHO n. 00446/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.006207/2015-16
INTERESSADOS: PROCURADOR-GERAL DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À ANATEL (PFE-ANATEL)
ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO

1. Aprovo o **Parecer nº 960/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 15 de março de 2019.

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) 53500006207201516 e da chave de acesso 02cf9228

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 237256656 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 15-03-2019 17:14. Número de Série: 1277741. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.