

RELATÓRIO DE OUVIDORIA

2019



OUVIDORIA
A N A T E L

Thiago Cardoso Henriques Botelho

Ouvidor

Equipe da Ouvidoria

Adriana da Silva Mendes

Cláudio Fernandes Dias

Felipe Augusto Esmeraldo de Oliveira

Ianne Aryel de Souza Nascimento

Karina Moreira Ferreira

Lauro Leandro Rutkowski

Maridélia Moura de Arruda Moreira

Yuri Queiroz Gomes

Secretária

Alessandra Aparecida Rezende

APRESENTAÇÃO

O presente relatório anual, o primeiro desta gestão, tem como objetivo discutir tema de ampla repercussão para o futuro da Anatel e do setor de telecomunicações brasileiro: o Planejamento Estratégico da Agência e seus desdobramentos operacionais.

A escolha do tema para o relatório é sempre complexa. No movimento pendular entre a especificidade de um tema relevante e abrangência de imensa variedade de assuntos tratados pela Anatel, é preciso ter como norte a atuação crítica da Ouvidoria. Portanto, evitamos replicar um relatório da gestão da Agência Reguladora. Tampouco queremos nos fixar apenas na atuação dos Conselheiros no desempenho de seus mandatos.

Além disso, motiva esta gestão a vontade de inovar. Pretendemos, assim, avançar de forma célere, valorizando sempre as contribuições dos Ouvidores que nos precederam. O fato de o mandato atual ter sido confiado pelo Presidente da República a um servidor de carreira da Anatel aumenta a responsabilidade.

Sendo assim, a escolha da participação no debate sobre o Planejamento Estratégico da Anatel e sua execução se justifica porque cabe à Ouvidoria apresentar sugestões que possam contribuir para a melhoria dos serviços da Agência à sociedade, conforme estabelecido na Lei 13.848, de 25 de junho de 2019.

Órgão independente do Conselho Diretor da Agência, a Ouvidoria não poderia deixar de registrar seus comentários a respeito de um processo que tem como finalidade modernizar a Anatel, aperfeiçoar suas atividades e ampliar, ainda mais, seu protagonismo.

A preocupação em colaborar neste esforço de reformulação institucional, deve-se mencionar, também esteve presente em outros trabalhos realizados pela Ouvidoria, todos disponíveis na internet:

- Relatório Sobre a Elaboração da Agenda Regulatória 2019-2020;
- Relatório Sobre o Processo de Regulamentação de Fiscalização Regulatória;
- Relatório de Apreciação Crítica do Processo de Certificação e Homologação de Produtos de Telecomunicações;
- Relatório de Apreciação Crítica das Ações de Combate à Pirataria;
- Relatório Sobre Visitas às Unidades Descentralizadas da Anatel.

Em todos estes estudos, ficou evidente que o tema mais importante era o Planejamento Estratégico, dado seu potencial impacto sobre todas as atividades da Agência. Verificou-se que o planejamento representa alicerce fundamental das melhorias nos processos que foram objeto dos relatórios.

Para formar sua visão sobre o assunto, a Ouvidoria apresentou questionamentos às áreas técnicas e colheu informações nos documentos que registram o andamento do Planejamento Estratégico. Como resultado, concluiu-se que há espaço para aprimoramento não apenas no Planejamento Estratégico em si, mas também em sua concretização no plano operacional.

Sem qualquer intenção de esgotar o tema, o presente relatório aborda a necessidade permanente de reflexão sobre os rumos estratégicos e de revisão das Diretrizes Táticas pela alta administração, tornando-as, de fato, orientadoras das instâncias executivas e aderentes às atribuições conferidas pela legislação à Agência.

Acreditamos que promovendo ajustes adequados, a Anatel poderá se colocar no caminho mais seguro e direto para ampliar sua eficiência organizacional e gerar ainda mais impactos positivos no setor de telecomunicações e, por consequência, melhorias no cotidiano da sociedade brasileira.

INTRODUÇÃO

A produção do presente Relatório de Análise Crítica deriva da competência legal e regimental da Ouvidoria da Anatel de apreciar a atuação da Agência. Para instrumentar o cumprimento imparcial de tal atribuição, o arcabouço normativo conferiu independência ao Ouvidor, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes.

Mais do que avaliar a forma de condução ou os resultados alcançados pelos altos gestores do Órgão Regulador de Telecomunicações neste campo de atuação tão abrangente e dinâmico, intenciona-se apontar oportunidades de aprimoramento na gestão interna da organização, bem como na condução do setor perante o ambiente ao qual está inserido.

Acreditamos que é fundamental o exercício da crítica para evolução da Agência Reguladora. Citando Plínio, o Velho, a Anatel não pode ter “um único defeito: o de não ter defeitos.” Com base nessas premissas, foram analisados ao longo deste trabalho o Plano Estratégico da Anatel 2015-2024, Anexo I à Portaria Nº 174, de 11 de fevereiro de 2015, e os demais processos que embasaram a análise e construção do que se espera ser o principal instrumento de balizamento da atuação da Anatel frente à sua missão institucional.

A título de exemplo, sem prejuízo a trabalhos futuros realizados sobre o tema, serão apresentados neste trabalho pontos mercedores de aperfeiçoamento no Plano Estratégico 2015-2024, nas Diretrizes dos Planos Operacionais (Táticos) de 2018 e 2019, nos Planos Operacional (Táticos) desses exercícios e nos temas de fiscalização da Anatel.

Espera-se, portanto, que a expressão da posição desta Ouvidoria quanto ao procedimento adotado para elaboração do planejamento estratégico e os fundamentos e critérios estabelecidos em seus desdobramentos contribua para direcionar os debates sobre a atuação da Agência e também para o aprimoramento dessa atuação frente ao setor de telecomunicações no Brasil.

Assim, no decorrer do documento será feita uma avaliação do Planejamento Estratégico desenvolvido pela Anatel, com breves comentários. Depois, uma avaliação dos Planos Operacionais (Táticos) 2018 e 2019 e como eles dialogam com o planejamento estratégico.

Na sequência, são feitas considerações sobre esses processos e conclusões do relatório.

Por fim, são apresentadas as sugestões da Ouvidoria.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Este relatório visa cumprir a alínea III, § 1º, do art. 22 da Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, qual seja “elaborar relatório anual de Ouvidoria sobre as atividades da agência reguladora”.

Nessa toada, perseguimos o objetivo de produzir um relatório de Ouvidoria para verificar a atuação da Anatel de forma que fosse possível indicar ao Conselho Diretor percepções que mereçam atenção a fim de serem repensadas, refeitas, incluídas em seus instrumentos, aprimorando a atuação para os próximos anos.

Entendemos que um bom caminho para realizar um relatório de atividades do órgão regulador é analisar as metas e objetivos propostos para a autarquia especial e cotejar o que foi realizado com aquilo que fora planejado. Portanto, o referido relatório buscou fazer verificação sobre os documentos produzidos no âmbito do processo de construção do Planejamento Estratégico da Anatel, que define as diretrizes de atuação para a agência, de forma a se trabalhar sobre a mesma base conceitual utilizada pela instituição.

O Planejamento Estratégico pode ser compreendido como sendo o processo utilizado para formulação da estratégia organizacional, por meio da qual busca-se conhecer o ambiente em que a organização está inserida, bem como identificar seus pontos fortes e fracos, para assim aproveitar oportunidades e reduzir ameaças. Consiste, pois, em um dos mais importantes instrumentos de gestão para as organizações, ferramenta através da qual foram estabelecidos os parâmetros que direcionam a atuação da Agência frente ao setor de telecomunicações, a qual define a condução da alta liderança e, por fim, que estabelece o controle das atividades e dos resultados no período a que ele se refere.

O principal produto derivado do processo de planejamento estratégico é concretizado no Plano Estratégico, documento que deve contemplar a estratégia global da organização para o alcance dos objetivos traçados, bem como os meios para se obtê-los. Tal mecanismo confere maior racionalidade às ações da organização no alcance da sua visão de futuro e no cumprimento da sua missão institucional.

Pelo exposto acima, decidimos observar o Plano Estratégico da Anatel, assim como os Planos Operacionais (Táticos) 2018 e 2019 para que o relatório de atividades da Ouvidoria tivesse como premissas as proposições definidas pela própria Anatel. Dessa forma, entendemos que a avaliação seria a mais técnica possível. Adotando uma visão sistêmica, seria possível abranger as atividades desenvolvidas pela Anatel como um todo.

HISTÓRICO INSTITUCIONAL SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ANATEL

Acompanhando o histórico desta iniciativa, resgata-se que os trabalhos de implantação do processo de Planejamento Estratégico, em vigor na Anatel, tiveram início em maio de 2013, logo após a reestruturação da Agência, por meio de estudos sobre este tema e visitas técnicas a outros órgãos públicos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no intuito de estar conforme as melhores práticas existentes.

De acordo com os registros, os conhecimentos adquiridos resultaram, primeiramente, na realização de workshops internos, para apresentação de temas relacionados ao Planejamento Estratégico e à gestão de processos, com o intuito de conscientizar os servidores e prepará-los para as mudanças culturais que estariam por vir.

Em dezembro daquele mesmo ano, após alinhamento conceitual interno, foi realizada a contratação da Brainstorming Assessoria de Planejamento e Informática Ltda., a fim de assessorar a Anatel no processo de formulação de seu planejamento estratégico, seguido de capacitação de servidores da Agência em “Planejamento Estratégico com base em Cenários Prospectivos” – modelo de planejamento adotado no Método Grumbach –, de modo a dotar as diversas unidades organizacionais com as competências necessárias ao desenvolvimento estruturado e automatizado do Plano Estratégico da Anatel.

Segundo a documentação disponível sobre a metodologia contratada, o Método Grumbach de Gestão Estratégica, concebido pela empresa Brainstorming, constitui “*uma sistemática de elaboração de Planejamento Estratégico com Visão de Futuro baseada em Cenários Prospectivos, utilizando-se de conceitos oriundos da Teoria dos Jogos e da técnica de simulação Monte Carlo*”. A referida metodologia faz uma análise prospectiva tendo como propósito a identificação de diversos futuros possíveis (cenários prospectivos), dentro de um horizonte temporal específico, com o objetivo de definir estratégias capazes de preparar a organização para o enfrentamento ou aproveitamento dos acontecimentos fora de sua competência e/ou alterar as probabilidades de ocorrências de eventos com base em parcerias estratégicas.

Em linhas gerais, a aplicação do método na Agência compreendeu as seguintes etapas:

- Realização de um diagnóstico completo do ambiente em que a Anatel estaria inserida, detectando-se os pontos fortes e fracos dos recursos – humanos, tecnológicos, materiais e financeiros – e dos processos organizacionais, bem como ameaças e oportunidades representadas pelas diversas variáveis e atores que constituem o setor e influenciam favorável ou desfavoravelmente nos objetivos da instituição, incluindo as respectivas causas e consequências de cada ponto levantado;
- Elaboração de uma consulta de convergência de opinião (aplicação do método Delphi) a especialistas e à sociedade em geral sobre a probabilidade de ocorrência futura dos eventos mais relevantes para o mercado de Telecomunicações, relacionados a temas como desempenho e estrutura do setor, relações com o consumidor, economia, legislação setorial e extrasetorial, regulação, segurança e defesa cibernética, relações internacionais e tecnologia;
- Modelagem probabilística do cenário futuro mais provável para o setor, considerando o resultado da pesquisa Delphi e a correlação entre os possíveis eventos considerados;
- Construção do cenário de prosseguimento da tendência e do cenário ideal buscado pela Agência, tendo em vista a possibilidade de negociação entre os diversos atores do setor e a formação de alianças;
- Proposição de medidas reativas, pré-ativas e proativas para mitigação das causas e aproveitamento das consequências identificadas durante o diagnóstico e para consecução das alianças almejadas;
- Definição da estratégia macro da Anatel, de sua nova identidade institucional e da estrutura do seu Plano Estratégico, agrupando as medidas propostas em objetivos, estratégias e iniciativas, de acordo com critérios de exequibilidade e adequabilidade ao tema, ao problema e aos valores éticos da instituição; e
- Construção do Mapa Estratégico, diagrama que traduz a estratégia da organização, representando também as relações de causa e efeito entre as perspectivas e seus objetivos, com vistas a tornar mais transparente o resultado do processo de planejamento estratégico e preparar a instituição para a gestão estratégica que ora se implanta.

A Gerência de Planejamento Estratégico - PRPE, com supervisão do Superintendente Executivo - SUE, coordenou as etapas do trabalho, contando com a orientação direta do Conselho Diretor e com a participação ativa de representantes de diversas áreas da Agência. Especificamente nas etapas de diagnóstico e proposição de medidas, todos os servidores puderam cooperar com o processo, independentemente de sua unidade organizacional de origem.

A Anatel também recebeu contribuições de representantes de seis diferentes segmentos –

Consumidores, Governo, Especialistas, Indústria, Legislativo e Prestadoras – para uma discussão sobre os temas que mais afetariam o setor de telecomunicações período, a qual forneceu importantes subsídios para a construção do questionário submetido aos especialistas e à sociedade.

Ao término de todas as etapas, elaborou-se o **“Plano Estratégico da Anatel 2015-2024”**, documento em que constam as iniciativas que deverão ser executadas pela Agência no período de 2015 a 2024 com vistas à realização das estratégias definidas para o cumprimento de sua missão e o atingimento dos objetivos selecionados, visando ao alcance de um cenário alvo pré-determinado.

Segundo a documentação do Planejamento Estratégico, de acordo com um *benchmarking* realizado entre agências reguladoras internacionais que também atuam no setor de telecomunicações, a estrutura proposta para o âmbito da Anatel estaria aderente aos mais recentes planos avaliados, indicando conformidade entre os rumos traçados para a Agência e as tendências políticas mundiais para o setor nos dez anos previstos.

Posteriormente, em parceria com a União Internacional de Telecomunicações - UIT, a Anatel realizou a contratação de empresa de consultoria especializada, por meio do Contrato PROC-AB-CTR-016-15-BDT (Processo nº [53500.005127/2015-35](#)), firmado entre a UIT e a Adivisia Consultoria de Gestão Empresarial Ltda - Adivisia, com o objetivo de dar suporte à execução de ações e projetos identificados no Plano Estratégico 2015-2024, nos termos da [Portaria nº 174, de 11 de fevereiro de 2015](#), aprovada pelo Conselho Diretor em sua [768ª reunião no dia 5 de fevereiro de 2015](#). Os serviços do Consórcio liderado pela Adivisia foram agrupados em seis fases:

- Planejamento geral;
- Revisão do modelo regulatório do setor de telecomunicações;
- Sistema de inteligência estratégica;
- Mapeamento e análise da arquitetura dos processos e estrutura organizacional;
- Planejamento e análise da força de trabalho; e
- Bases de informação.

Em razão de aspectos contratuais, o material produzido pela Consultoria Adivisia tratou dos macroprocessos, processos e subprocessos sob competência da Anatel, não chegando ao detalhamento de atividades (apesar de incluir fluxo dos processos/subprocessos).

Os produtos e conceitos produzidos pela Consultoria *Adivisia*, bem como o mapeamento de processos realizado, está pautado em duas diferentes abordagens: na primeira, os macroprocessos foram avaliados sob o ponto de vista do seu desempenho atual (*As Is*). Já na segunda, os macroprocessos foram descritos levando-se em conta as oportunidades de melhoria detectadas pela Consultoria (*To Be*). Na fase de diagnóstico, a Consultoria elencou oportunidades de melhoria na atuação da Anatel a partir dos processos desenhados. Ressalta-se que, das oportunidades apresentadas, muitas são relacionadas a outros aspectos que não apenas de processos, tais como ajustes da estrutura organizacional, aprimoramento de sistemas de TI, dentre outros.

Com amparo na Portaria nº 678, de 17 de maio de 2017, publicada no Boletim de Serviço Eletrônico em 6 de junho de 2017 (SEI nº 1470137), foi organizada e definida uma equipe dedicada para a estruturação e coordenação dos trabalhos de revisão, validação e implantação de todos os Macroprocessos da Cadeia de Valor proposta pela Consultoria, sob a coordenação do Superintendente Executivo - SUE, que, com responsabilidades de Escritório de Projetos e Processos - EPP (Processo nº 53500.046091/2017-10) formalizou o plano de acompanhamento da implantação dos novos processos de trabalho propostos pela Consultoria Adivisia junto às áreas de negócio da Anatel, implantando nova

Cadeia de Valor da Anatel (SEI nº 1475577), que confere maior clareza aos papéis e responsabilidades dentro da estrutura organizacional, aprovada pelo Conselho Diretor por meio da Portaria nº 1.117, de 14 de junho de 2019 (SEI nº [4271560](#)).

O Conselho também definiu a estrutura de governança de processos de negócios, para dar maior transparência em relação à gestão dos processos, contribuir para o fortalecimento institucional e tornar os processos mais efetivos e padronizados em todas as áreas da Anatel.

Representação da Cadeia de Valor da Anatel



A Cadeia de Valor é composta por 18 macroprocessos, sob responsabilidade das áreas técnicas, aprovadas, mediante portaria, pela Superintendente Executiva (SUE).

Necessário registrar que, na época de iniciação dos trabalhos do EPP, estava em debate na Agência a reestruturação/revisão regimental e atualização da arquitetura de sistemas; razão pela qual foi importante restringir o escopo dos projetos e deixar claro o que não fazia parte dos trabalhos (dimensionamento, revisão regimental e automatização dos processos). Assim, o Programa de Implantação da nova Cadeia de Valor da Agência buscou apresentar as justificativas, os objetivos, principais conceitos, entre outras informações relevantes acerca da proposta de trabalho do EPP para a implantação dos processos.

Para desenvolver o conjunto de projetos de implantação de processos foi elaborado o Plano Operacional (Tático) 2018, aprovado pela Portaria nº 1.701/2017, que, ao final do ano de 2018, apresentou os seguintes percentuais de realização destes:

Tabela 2 – Plano Operacional (Tático) 2018

Ano de início	Projeto	Área	Processo SEI nº	2018	
				Prev.	Realiz.
2017	Realizar Fiscalização Regulatória	SFI	53500.046278/2017-13	100%	66%
2017	Gerir Planejamento	SUE	53500.050844/2017-83	100%	97%
2017	Gerir Inteligência Institucional	SUE	53500.048152/2017-75	100%	98%
2017	Gerir Informação e Conhecimento	SGI	53500.062982/2017-13	100%	90%
2017	Gerir Controles Internos e Risco	SUE	53500.061171/2017-97	100%	99%
2017	Gerir Relações Institucionais e Internacionais	ARI	53500.061379/2017-14	100%	94%
2018	Acolher e Tratar Demandas dos Consumidores	SRC	53500.085832/2017-70	100%	56%
2018	Gerir Finanças e Arrecadação	SAF	53500.003078/2018-49	100%	51%
2018	Gerir Aquisições e Contratos	SAF	53500.003020/2018-03	100%	14%
2018	Gerir Pessoas	SAF	53500.003043/2018-18	100%	40%
2018	Gerir Serviços de TI	SGI	53500.068613/2017-26	100%	60%
2018	Gerir Regulamentação	SPR	53500.002465/2018-68	100%	80%
2018	Gerir Comunicação	APC	53500.024262/2018-22	100%	22%
2018	Gerir Recursos à Prestação	SOR	53500.024191/2018-68	100%	20%
2018	Realizar Gestão Econômica da Prestação	SCP	53500.024257/2018-10	100%	55%
2018	Tratar Demandas Decisórias	CD	53500.024039/2018-85	100%	26%
2018	Gerir Infraestrutura e Serviços	SAF	Sem Formalização	100%	0%
2018	Realizar Suporte Jurídico	SAF	53500.024266/2018-19	100%	80%

A conclusão da atuação estratégica daquele ano (SEI nº [3760471](#)), apresentou as seguintes considerações com base nos parâmetros expostos:

As proposições apresentadas contribuirão diretamente para a melhoria das condições de funcionamento da Anatel, especialmente as de caráter organizacional, permitindo à Agência melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais e dos objetivos alinhados com as disposições do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal.

Com isso, considera-se que a Anatel, a partir da aprovação de sua Cadeia de Valor e dos respectivos macroprocessos, passará a ter os mecanismos institucionais necessários para a efetiva governança, coordenação e padronização dos processos.

Ademais, considera-se que será possível uma aferição mais efetiva das áreas em relação aos resultados esperados pelos processos, pautada na definição e no monitoramento dos indicadores e das metas de desempenho alinhados ao Planejamento Institucional da Agência.

Assim, em continuidade ao trabalho ainda incipiente de configuração de uma atuação estratégica da Agência, as primeiras observações já demonstravam que era esperado uma atuação mais efetiva como a definição de indicadores e metas de desempenho a serem desenvolvidos no decorrer do processo.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 2015-2024

O Plano Estratégico 2015-2024 trouxe o seguinte mapa estratégico, que consiste na representação visual de todas as dimensões da estratégia, compreendida como o conjunto de soluções que daria novo rumo à instituição, conforme ilustração:



De acordo com o Plano Estratégico 2015-2024, a estrutura definida para hierarquização de soluções – que impulsionariam a organização nos dez anos do período em direção ao alcance de metas futuras – compreendeu o estabelecimento de:

- **Objetivos:** fins específicos a serem alcançados, diretamente relacionados à essência das funções primordiais da Agência e que abrangem os aspectos mais relevantes da sua missão. São passíveis de mensuração por indicadores e possuem metas realistas e viáveis face os recursos disponíveis;
- **Estratégias:** caminhos que a organização pretende trilhar para melhor cumprir sua missão e atingir sua visão ao término do período estabelecido; e
- **Iniciativas:** soluções concretas, ordenadas e priorizadas. Pode ser uma ação, um programa ou um projeto que dará forma e conteúdo a um conjunto de medidas relacionadas, oriundas das análises pré-ativas, pró-ativas e reativas do processo de planejamento.

Os objetivos foram subdivididos em quatro Perspectivas, quais sejam de: Resultados, Processos, Pessoas e Conhecimento, e Perspectiva Financeira.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ANATEL 2015-2024				
MATRIZ DE CORRELAÇÃO Objetivos Gerais e de Resultado	1 RESULTADOS			
	Objetivo: 1.1 Promover a ampliação do acesso e uso dos serviços, qualidade e preços	Objetivo: 1.2 Estimular a competição e a sustentabilidade do setor	Objetivo: 1.3 Promover a satisfação dos consumidores	Objetivo: 1.4 Promover a disseminação de dados e informações sociais
2 PROCESSOS				
Objetivo: 2.01 Promover a melhoria do desempenho da prestação de serviços de telecomunicações	3	2	1	2
Objetivo: 2.02 Otimizar a outorga e o licenciamento de estações	3	3	2	1
Objetivo: 2.03 Aperfeiçoar a gestão de recursos à prestação de serviço	3	3	1	2
Objetivo: 2.04 Aprimorar a regulação econômica e incentivar a inovação no setor	3	3	2	2
Objetivo: 2.05 Aperfeiçoar as relações de consumo no setor de telecomunicações	2	2	3	2
Objetivo: 2.06 Aprimorar e simplificar a regulamentação setorial	3	3	3	1
Objetivo: 2.07 Aprimorar a transparência e a participação social	2	2	3	3
Objetivo: 2.08 Desenvolver a gestão estratégica	2	2	2	3
Objetivo: 2.09 Intensificar e aprimorar o uso de Tecnologia de Informação na *não da pra ler a palavra*	2	2	2	3
Objetivo: 2.10 Garantir infraestrutura e instalações adequadas	1	1	1	1
2 PESSOAS E CONHECIMENTO				
Objetivo: 3.1 Promover a gestão por resultados	1	1	1	1
Objetivo: 3.2 Promover qualidade de vida no trabalho	1	1	1	1
4 FINANCEIRA				
Objetivo: 4.1 Assegurar recursos e fortalecer a gestão orçamentária	1	1	1	1

LEGENDA	
3	ALTA CORRELAÇÃO
2	MÉDIA CORRELAÇÃO
1	BAIXA CORRELAÇÃO

A perspectiva de **Resultados** que contempla os objetivos finais da Anatel, entendidos como aqueles que visam à entrega de um serviço diretamente à sociedade, serve a:

- Promover a ampliação do acesso e o uso dos serviços, com qualidade e preços adequados.
- Estimular a competição e a sustentabilidade do setor.
- Promover a satisfação dos consumidores.
- Promover a disseminação de dados e informações setoriais.

A perspectiva de **Processos** abrange os objetivos relacionados aos processos-chave da Anatel, aos pontos críticos que deverão ser aperfeiçoados para viabilizar maior agregação de valor aos objetivos da perspectiva de **Resultados** e:

- Promover a melhoria do desempenho da prestação dos serviços de telecomunicações.
Estratégias: a) Aprimorar o processo de acompanhamento e controle de obrigações; b) Aperfeiçoar o processo de fiscalização.
- Otimizar a outorga e o licenciamento de estações.
Estratégia: Otimizar os processos de outorga de radiofrequências e de direito de exploração de satélites.
- Aperfeiçoar a gestão de recursos à prestação do serviço.
Estratégias: a) Aperfeiçoar a administração do uso do espectro e órbita; b) Aprimorar a administração e o uso de recursos de numeração; c) Revisar a regulamentação técnica dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.
- Aprimorar a regulação econômica do setor e incentivar a inovação no setor.
Estratégias: a) Garantir a efetividade do acompanhamento econômico da prestação; b) Promover a efetiva competição no setor de telecomunicações; c) Promover medidas para estimular investimentos e a inovação tecnológica no setor de telecomunicações.
- Aperfeiçoar as relações de consumo no setor de telecomunicações.
Estratégias: a) Aprimorar ações de educação para o consumo; b) Ampliar e aprimorar o uso de informações sobre relações de consumo na ação regulatória; c) Aprimorar o relacionamento com o consumidor.
- Aprimorar e simplificar a regulamentação setorial.
Estratégia: a) Aprimorar a qualidade regulatória; b) Atualizar e simplificar o arcabouço regulatório; c) Atualizar o arcabouço normativo interno.
- Aprimorar a transparência e a participação social.
Estratégias: a) Coordenar as ações de comunicação e relacionamento institucional; b) Aprimorar a participação social.
- Desenvolver a gestão estratégica.
Estratégia: a) Implementar e fortalecer a gestão estratégica.
- Intensificar e aprimorar o uso de Tecnologia de Informação na regulação.
Estratégias: a) Aperfeiçoar as bases da informação; b) Estabelecer Modelo de Gestão de TI; c) Integrar e otimizar processos; d) Promover a Governança de TI; e) Promover a inovação em aplicações de TI; f) Prover a infraestrutura de TI.

- Garantir infraestrutura e instalações adequadas.
Estratégia: a) Garantir infraestrutura e instalações adequadas.

Na perspectiva de **Pessoas e Conhecimento**, o Plano inclui os objetivos relacionados aos recursos humanos, em seus aspectos físicos, fisiológicos e psicológicos, necessários à existência de servidores qualificados, motivados e dotados das informações exigidas para a realização das tarefas e, por conseguinte, para o alcance dos objetivos das perspectivas anteriores, quais sejam:

- Promover a gestão por resultados. Estratégia: a) Aprimorar a gestão do desempenho; b) Obter a força de trabalho necessária ao cumprimento das atribuições; c) Prover as competências adequadas à estratégia
- Promover qualidade de vida no trabalho. Estratégia: a) Fortalecer a comunicação com servidores; b) Fortalecer a interação entre a Sede e as Unidades Descentralizadas; c) Incentivar vivências de bem-estar no trabalho.

A perspectiva Financeira, por sua vez, figura o suporte financeiro para alcance dos objetivos das demais perspectivas:

- Assegurar recursos e fortalecer a gestão orçamentária. Estratégia: a) Aprimorar o acompanhamento da execução orçamentária; b) Aperfeiçoar a gestão da aquisição e contratação; c) Aprimorar a gestão orçamentária; d) Aprimorar a gestão da arrecadação.

Em verificando como tem caminhado a execução do Plano que se iniciou em 2015, merece especial atenção este último item, que trata dos Objetivos Estratégicos sob a perspectiva Financeira, tendo como estratégia a gestão da arrecadação. Como se verá adiante, identificou-se que esta perspectiva não foi explicitamente contemplada nas diretrizes norteadoras dos Planos Operacionais (Táticos) de 2018 e 2019. Tal lacuna contribuiu para o não-alinhamento de quantidade significativa de horas de fiscalização em face das Diretrizes Táticas emanadas do Conselho. Entendemos que a fiscalização integra a gestão da arrecadação, em sentido amplo.

Ademais, observando de forma mais ampla o processo de planejamento estratégico e, em especial, o Plano Estratégico, não identificamos metas claras que materializem os objetivos propostos. Dessa forma, temos grande dificuldade em identificar onde a Anatel pretende chegar, em qual estágio estamos e o quanto já evoluímos.

Se analisarmos o item “2.05 Aperfeiçoar as relações de consumo no setor de telecomunicações” não conseguimos identificar como o órgão regulador pretende materializar essa proposta, se é pela redução de reclamações em geral ou pela construção de algum indicador. Tampouco sabemos qual o nível de redução pretendido ou qualquer parâmetro de quantificação do objetivo.

Esse fato leva a uma falta de transparência, ainda que totalmente involuntária. O resultado prático da questão é que nem os consumidores, nem os órgãos do Executivo, nem o Legislativo conseguem avaliar como mensurar a atuação da Anatel.

Trataremos da necessidade de métricas mais claras mais à frente, mas desde já fica posta a necessidade, em nosso entendimento, de que o Plano Estratégico e demais instrumentos que compõem o planejamento estratégico tenham metas claras e mensuráveis para que a atuação da Anatel possa ser mais transparente ainda.

PLANO OPERACIONAL (TÁTICO)

Apesar da dificuldade de identificarmos objetivos mensuráveis para avaliar a atividade da Anatel no plano estratégico, avançamos ao nível seguinte do planejamento. Na sequência do trabalho, avaliar-se-á a elaboração e execução do plano operacional (tático) da Anatel.

Assim, com foco na Perspectiva de Processos, quanto ao desenvolvimento da gestão estratégica pela Anatel, foram analisados os Planos Operacionais (Táticos) de 2018 e 2019, de maneira sequenciada, para identificar a evolução do que se tinha proposto a realizar. Nesse sentido, foi dado destaque por esta Ouvidoria à execução dos referidos planos, evidenciando temas e subtemas de fiscalização que evidenciam o alinhamento das atividades empreendidas à estratégia definida pela Anatel.

Importante noticiar que os temas e subtemas de fiscalização foram avaliados de forma preferencial pois têm previsão e execução mensuráveis e são informados de forma quantitativa.

Para a melhor compreensão da importância do Plano Operacional (Tático) para a Anatel, recorremos a informações constantes do Memorando nº 114/2019/SUE, por meio do qual foram enviadas respostas a questionamentos. Em síntese, foram apresentados os seguintes esclarecimentos por parte da então Superintendente Executiva:

- O atual modelo de planejamento institucional na Anatel prima pela adoção das melhores práticas de gestão e governança pública, o que se configura por meio do estabelecimento do macroprocesso Gerir Planejamento, assegurando maior controle e integração das atividades de planejamento realizadas no âmbito da Anatel;
- Neste modelo, a elaboração do planejamento ocorre em três níveis: Estratégico, Tático e Operacional. O Nível Estratégico é aquele no qual ocorre a definição/ revisão dos objetivos estratégicos, visão, missão e valores a partir de oportunidades e interesses identificados através de diagnóstico interno, externo e avaliação de cenários.
- O Nível Tático é aquele que traduz o plano estratégico em iniciativas voltadas ao alcance dos objetivos estratégicos, à luz das Diretrizes Táticas definidas pelo Conselho Diretor.
- O Nível Operacional é aquele no qual ocorre o detalhamento das iniciativas priorizadas bem como das atividades continuadas afetas aos processos, inclusive, com a alocação de recursos e a definição de cronogramas, garantindo-se, assim, atuação em nível operacional de forma alinhada ao estratégico;
- O Plano Operacional (Tático) é o instrumento no qual são definidas linhas de ação prioritárias a serem seguidas pela Agência, que promove a intermediação entre a estratégia e a sua operacionalização. O Plano é composto por diretrizes que correspondem às balizas que orientarão a Agência para traçar as iniciativas, ações e projetos necessários para alcançar seus objetivos estratégicos;
- Tais diretrizes são definidas pelo Conselho Diretor da Anatel, tomando-se por base o resultado do diagnóstico do ambiente no qual a Agência está inserida, bem como dos desafios levantados pelas áreas técnicas para o futuro.

Esta Ouvidoria considera importante discutir pontos relevantes relacionados às Diretrizes dos Planos Operacionais (Táticos) da Anatel e o conteúdo dos mesmos e sua relação com os temas das

ações de fiscalização da Agência, com o propósito de apresentar sugestões de aperfeiçoamentos a respeito do assunto (delimitação do Plano a que se aterá em sua análise). Para tanto, resgata-se que é competência do Conselho Diretor a aprovação do Plano Operacional da Agência, que consolida o Plano Anual de Atividades de cada órgão da Agência, conforme dispõem os artigos 133, inc. XXIV c/c 155, inc. II, ambos do Regimento Interno:

Art. 133. São competências do Conselho Diretor, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável: [...]

XXIV - aprovar o Plano Operacional da Agência, que consolida o Plano Anual de Atividades de cada órgão da Agência;

Art. 155. A Superintendência de Planejamento e Regulamentação tem como competência: [...]

II - submeter à aprovação proposta do Plano Operacional da Agência;

ORIGEM DAS DIRETRIZES TÁTICAS E DO PLANO OPERACIONAL (TÁTICO)

A consultoria Adivisia identificou a necessidade de inserção de Diretrizes com o objetivo de balizar e orientar todas as ações da Agência para um determinado período. As Diretrizes Táticas passariam a ser um elemento central para o esforço de sincronização dos instrumentos de planejamento da Anatel, podendo ser utilizadas como Diretrizes de Fiscalização, de Regulamentação e de Tecnologia da Informação. De acordo com o Informe Informe nº 3/2017/SEI/PRPE/SPR, *“as Diretrizes correspondem às balizas que orientarão à Agência para traçar as iniciativas, ações projetos necessários para alcançar seus objetivos estratégicos. Elas servem de guias que direcionam o detalhamento do planejamento em iniciativas executáveis, devendo representar um condicionante ou desdobramento dos objetivos estratégicos. Dessa forma, o objetivo da introdução das diretrizes consiste em atualizar a visão de presente por meio da qual a Agência enxerga o setor e assim fazer com que essa visão consiga orientar todas as ações da Agência. Nessa linha, será possível orientar as diversas áreas na elaboração dos planos táticos e, ao mesmo tempo, alinhar com os objetivos estratégicos estabelecidos”.*

O Informe explica que *“em razão da necessidade de conferir maior harmonização e aprimorar a sincronização do planejamento da Anatel, conforme recomendações derivadas do diagnóstico da Adivisia, propõe-se que as Diretrizes ora apresentadas orientem a definição de Iniciativas táticas, a construção do Plano Anual de Fiscalização, bem como os demais instrumentos de planejamento da Agência.”*

Quanto à nomenclatura do planejamento em nível tático, a área técnica recomendou, no Informe nº 3/2017/SEI/PRPE/SPR (SEI nº 1345893), que se começasse a utilizar e difundir os termos de metodologia de planejamento propostos pela consultoria contratada Adivisia:

Convém ressaltar que, sem prejuízo, o termo utilizado no âmbito da metodologia da Adivisia para se referenciar a Planejamento Tático assume a forma de Plano Operacional no atual Regimento Interno da Anatel. Contudo, entende-se relevante utilizar a metodologia e a nomenclatura proposta pela Adivisia para mudar a cultura da Agência, introduzir paulatinamente os novos conceitos de planejamento e garantir uma uniformidade de nomenclatura conforme padrão usualmente utilizada em gestão, inclusive no setor público.

Assim, sugeriu-se que o termo Planejamento Tático começasse a ser introduzido para o acultramento da Anatel e padronização da nomenclatura, inclusive com a de agentes externos. No entanto, dado que o Regimento Interno ainda trata da necessidade de se ter um Plano Operacional Anual, foi proposto que se referisse a este Planejamento como Operacional, mas sempre referenciando o seu nível Tático ou intermediário de planejamento. Desta feita, deste ponto em diante, o documento foi tratado como Plano Operacional (Tático). Talvez a melhor alternativa teria sido modificar o Regimento Interno, de modo a adequá-lo à terminologia que se pretendia utilizar na prática.

Atualmente, o monitoramento global da execução das iniciativas do Plano Operacional (Tático) é realizado pela Superintendente Executiva com o apoio da Gerência de Planejamento Estratégico (PRPE), a partir das informações relativas às iniciativas e aos processos reportados pelas áreas internas. O relato dos resultados é realizado por meio do preenchimento de um formulário desenvolvido na [página do Integra](#), no qual constam informações referentes às metas e ao grau de realização das iniciativas no período.

DIRETRIZES TÁTICAS E PLANEJAMENTO DA FISCALIZAÇÃO

O planejamento das atividades de fiscalização está normatizado pela Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012, que aprovou o Regulamento de Fiscalização que dispõe que a atividade fiscalizatória destina-se a verificar o cumprimento das obrigações e conformidades decorrentes de leis, regulamentos e demais normas aplicáveis, dos contratos, atos e termos e a reunir dados e informações de natureza técnica, operacional, econômico-financeira, contábil e outros pertinentes à ação em curso, para subsidiar o exercício das atividades de acompanhamento e controle da Agência.

A norma estabelece que o Plano Anual de Fiscalização (PAF) deve ser aprovado pelo superintendente de fiscalização, que define as prioridades com base nas Diretrizes de Fiscalização aprovadas pelo Conselho Diretor, para posterior elaboração do Plano Operacional de Fiscalização (POF). O PAF e o POF, produzidos no âmbito da SFI a partir de demandas apresentadas pelas áreas, ressalte-se, são documentos distintos do Plano Operacional (Tático) da Anatel e posteriores a ele.

A Resolução nº 596 prevê que o processo de organização da execução da fiscalização constitui-se da elaboração das Diretrizes de Fiscalização (DFs), do Plano Anual de Fiscalização (PAF) e do Plano Operacional de Fiscalização (POF). As Diretrizes de Fiscalização determinam os objetivos e metas da fiscalização da Anatel e devem ser elaboradas pela superintendência responsável pela fiscalização, em interação com os demais órgãos da Agência envolvidos, para submissão ao Conselho Diretor.

Essas DFs, conforme o regulamento, devem considerar as diretrizes estratégicas da política nacional de telecomunicações, as decisões do Conselho Diretor, os registros consolidados da central de atendimento da Anatel e das centrais de atendimento aos usuários dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, as demandas dos órgãos da Agência, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, as recomendações ou determinações de órgãos de controle interno e externo e as características e particularidades de cada região ou Unidade da Federação. Como se observa, há um rol amplo de elementos a serem considerados para o estabelecimento das Diretrizes de Fiscalização de cada exercício.

A Resolução nº 596 determina que o processo de elaboração do PAF conte com a participação dos demais órgãos da Agência envolvidos, sendo coordenado pela superintendência responsável pela fiscalização e orientado a resultados, segundo os princípios de eficiência, eficácia e efetividade. E o POF deve ser elaborado e aprovado também pela superintendência responsável pela fiscalização em conformidade com o PAF, sendo possível afirmar que a construção deste último deve ser em conjunta com as áreas demandantes de fiscalização.

No documento Plano Operacional (Tático) 2018 - Fase II (Levantamento e Priorização das Iniciativas), lê-se que *“o processo de planejamento das ações de fiscalização prevê, portanto, os três níveis de planejamento, quais sejam, o estratégico, o tático e o operacional. As Diretrizes de Fiscalização representam o nível estratégico do planejamento, podendo ter vigência plurianual, e têm a função precípua de estabelecer o direcionamento para o levantamento das ações de fiscalização, promovendo o alinhamento dos recursos e esforços com os objetivos e metas institucionais. Já o PAF representa o nível tático do planejamento da fisca-*

lização, no qual são definidas quais atividades deverão ser executadas durante a sua vigência, e quais os recursos necessários para cumprir às diretrizes {de fiscalização} estabelecidas.”

Conforme o Memorando nº 114/2019/SUE, desde 2018, verifica-se que o processo de planejamento das ações de fiscalização ocorre de forma alinhada ao Planejamento Operacional (Tático). De acordo com o documento Plano Operacional (Tático) 2018 Fase I: Definição de Diretrizes, foi a partir do exercício de 2018 que tentou-se colocar em prática o modelo proposto pela *Adivisia* de elaboração do Planejamento Tático, com duração de 12 meses. Nos exercícios de 2018 e 2019, as Diretrizes Táticas foram também assumidas como Diretrizes de Fiscalização, o que será abordado a seguir.

ESCOPO DA ANÁLISE

Para este trabalho, dar-se-á foco na questão do alinhamento/não alinhamento dos temas das ações de fiscalização em face das Diretrizes do Plano Operacional (Tático) e do plano em si, com o objetivo de apresentar a existência de uma falta de sincronia, na prática, entre as esferas estratégica e operacional da Agência.

Com base em dados contidos em planilhas fornecidas pela SFI (SEI [4627506](#) e SEI [4629871](#)) em resposta a pedido de informação desta Ouvidoria, observou-se elevado percentual de horas de fiscalização executadas que foram consideradas não-alinhadas às Diretrizes do Plano Operacional (Tático) nos exercícios de 2018 e 2019 – 26,99% e 21,28%, respectivamente,

Ressalte-se que, por força dos normativos existentes, as ações de fiscalização são demandadas pelas diversas áreas da Agência e também pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC à Superintendência de Fiscalização - SFI da Anatel, que as organiza e executa com os recursos humanos e materiais disponíveis.

Antecipando conclusão, como se verá adiante, o não alinhamento das ações em relação às Diretrizes do Plano Operacional (Tático) ocorre porque temas de ações de fiscalização demandados pelo MCTIC e pela Superintendência de Administração e Finanças - SAF da Anatel não são considerados, a priori, abarcados por quaisquer das Diretrizes Táticas, muito embora estejam incorporados à rotina da Agência por força de legislação e, ainda que transversalmente, passíveis de enquadramento nos objetivos estratégicos do Plano 2015-2024 acima explicitados.

Para a elaboração do estudo, foram consultadas as superintendências: de Fiscalização (SFI), de Administração e Finanças (SAF), de Controle de Obrigações (SCO), de Planejamento e Regulamentação (SPR), de Outorga e Recursos à Prestação (SOR), de Relações com Consumidores (SRC), de Competição (SCP), bem como a Superintendente Executiva (SUE). E foram verificados documentos relacionados ao Planejamento Estratégico e ao Plano Operacional (Tático) dos exercícios de 2018 e 2019.

As informações referentes ao processo de elaboração e de acompanhamento do Plano Operacional (Tático) encontram-se registradas em processo específico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Especificamente para o exercício de 2018, instaurou-se o processo nº [53500.052934/2017-17](#), onde consta o Relatório Consolidado sob nº [3927215](#).

ANÁLISE DO EXERCÍCIO DE 2018

O Plano Operacional (Tático) de 2018 foi constituído pelo anexo da Portaria nº 1701, de 5 de novembro de 2017 (SEI nº [2192820](#)). O referido plano foi orientado pelas Diretrizes Táticas aprovadas pelo Conselho Diretor, por meio da Portaria nº 722, de 30 de maio de 2017 (SEI nº [1510866](#)), e era composto dos seguintes temas:

TEMA	DIRETRIZ TÁTICA	JUSTIFICATIVA
Ampliação da infraestrutura de transporte e acesso	Promover a expansão, a melhoria da qualidade e a modernização das redes de transporte e acesso de alta capacidade nos municípios brasileiros, inclusive em distritos não sede.	Propiciar os meios para a oferta de maiores velocidades de acesso à internet, consequentemente, aumentar a média de velocidade no Brasil, e a melhoria da prestação dos serviços de banda.
Satisfação, qualidade e preço	Promover ações regulatórias orientadas à proteção do consumidor e melhoria das relações de consumo, especialmente nas questões ligadas à oferta e ao relacionamento.	Os diagnósticos das relações de consumo elaborados pela SRC demonstram que o atendimento ao consumidor e a baixa capacidade de resolução de demandas pelas prestadoras são os pontos que causam os maiores impactos negativos nos índices de satisfação com o serviço.
Competição e sustentabilidade	Monitorar a sustentabilidade das prestadoras, inclusive a sua inserção no ecossistema digital.	À luz das transformações setoriais, que indicam a conformação de um ecossistema econômico mais amplo que a atual cadeia de valor de telecomunicações, envolvendo novos players nativos da camada de conteúdos e da Internet, faz-se necessário o acompanhamento dos resultados econômicos e financeiros das empresas reguladas, a fim de verificar a sustentabilidade das prestadoras e, assim, subsidiar as atividades de regulação setorial.
	Desenvolver ações para estimular a competição considerando a dinâmica do setor.	Necessidade de revisar e aprimorar o processo competitivo com objetivo de estimular o aumento no número de acessos, a melhoria na qualidade dos serviços e a redução de preços, que, consequentemente, propicia o aumento do uso dos serviços.
Recursos à prestação	Promover o uso eficiente e adequado de espectro, órbita e numeração considerando a evolução tecnológica.	Devido a crescente demanda por uso de faixas de radiofrequências e outros recursos à prestação no Brasil, considerando a dinâmica do setor, faz-se necessário realizar estudos para planejamento de médio e longo prazo, e atualizar a regulamentação para que o processo ocorra de forma ágil.
Atuação Regulatória	Aprimorar a atuação regulatória adotando-se modelo responsivo, em que o controle é proporcional à conduta do regulado.	Necessidade de proporcionar um ambiente onde a carga regulatória é proporcional ao nível de intervenção necessária, ou seja, balizar a nível de intervenção regulatória de acordo com o comportamento do ente regulado.
Fortalecimento institucional	Aumentar a eficiência, eficácia e efetividade nos processos, e reavaliar o nível de burocracia dos processos	Promover a eficiência, eficácia e efetividade nos processos internos da Anatel, tanto nos processos finalísticos quanto nos processos de suporte, é fator fundamental para maior celeridade e melhoria dos serviços prestados. Nesse sentido, reavalia, também, o nível de burocracia dos processos da Agência torna-se determinante para a agilidade de processamento de demandas.
	Proporcionar o fortalecimento institucional da Anatel	Diversos temas setoriais devem ser esclarecidos para fortalecer o posicionamento estratégico da Agência, bem como fortalecer a imagem institucional da Agência, em alinhamento com os seus objetivos estratégicos. A comunicação institucional é um dos pilares fundamentais para a promoção do posicionamento estratégico e da atuação regulatória da Anatel.
	Aprimorar a gestão da informação, do conhecimento e de riscos	Possibilitar adequada governança da informação e conhecimento da Anatel no âmbito de suas atribuições institucionais. É importante que a Agência utilize medidas para mapear e registrar os conhecimentos e as melhores práticas de gestão de seus servidores de maneira a disponibilizar o conhecimento para todos na organização, auxiliando na quebra de paradigmas e na modelagem do comportamento humano necessário para a construção de uma cultura colaborativa e participativa. Um meio eficiente é adotar medidas com vistas a gerenciar os riscos institucionais, por meio do desenvolvimento de uma política de gestão de risco.
	Fortalecer a gestão administrativa e financeira	Reestruturar e aperfeiçoar a alocação de recursos materiais, financeiros e humanos da Anatel, com o intuito de garantir o pleno desempenho de suas atividades, identificando oportunidades de ganhos de eficiência e a promoção do desenvolvimento de competência dos servidores, considerando a melhoria da qualidade de vida no trabalho.

Desde então, chamou atenção desta Ouvidoria o fato de assuntos relevantes e tratados por esta Agência por força da legislação não terem sido incluídos entre as Diretrizes orientadoras do Plano Operacional (Tático), muito embora constem, direta ou indiretamente, de Objetivos do Plano Estratégico da Anatel para o período de 2015-2024 supramencionados.

Os temas “Tributário e Outorga” foram desconsiderados ou pelo menos não estão explicitamente incluídos nas Diretrizes do Plano Operacional (Tático), em que pese estejam em execução, consumindo capital humano para verificação e instrução, mas tratados como se não constassem. O mesmo ocorreu com demandas do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações relativas ao serviço de radiodifusão. Tal exclusão até faz sentido, uma vez que as próprias Diretrizes norteadoras do Plano Operacional (Tático) não contemplam tais temas de forma clara.

Da mesma forma, chama atenção desta Ouvidoria o fato de um processo contínuo e obrigatório (o atendimento a demandas do MCTIC relacionados à radiodifusão) não ter sido contemplado explicitamente nas diretrizes do Plano Operacional (Tático) emanado do Conselho Diretor, muito embora o Plano Operacional (Tático) 2018 Fase I: Definição de Diretrizes tenha incluído o ministério como stakeholder relevante, de importância alta, em sua tabela 8, na qual elenca oportunidades de melhorias:

Tabela - Stakeholders

Importância Geral	Stakeholder	Oportunidade
Muito Alta	Consumidores	Aperfeiçoar mecanismos de educação ao consumidor para que este esteja apto, dentro de seus direitos, a exigir o fornecimento de serviços com a qualidade adequada
		Estruturar sistema de inteligência envolvendo as estruturas regionais da Anatel, de forma a aprimorar o diagnóstico das relações de consumo, sob a perspectiva do consumidor
		Criar mecanismos que possibilitem uma maior compreensão do consumidor sobre as temáticas em debate em torno da elaboração regulamentar
	MCTI	Alavancar acordo de cooperação entre Ministério das Comunicações e IBGE para coleta de informações de interesse da Anatel
		Obter acesso a informações complementares de arrecadação através do Ministério das Comunicações para compor indicador estratégico de Arrecadação / Receita Líquida
		Aprimorar processo de planejamento orçamentário e interface com o Ministério, informando-o sobre a atuação da Agência no âmbito da execução de seu Planejamento Estratégico e atingimento de seus objetivos, de forma a evitar cortes orçamentários
		Buscar participar mais ativamente da construção de alternativas e soluções para o setor
		Melhorar interação para regulamentação da utilização do FUST para ampliação das redes de acesso (pós alteração de instrumentos legais)
		Incentivar maior participação no processo regulamentar da Agência para evitar desalinhamentos e uso ineficiente de recursos
		Aprimorar relacionamento em assuntos relacionados à radiodifusão

Sendo assim, há, aparentemente, uma lacuna ou desconexão entre as Diretrizes Táticas e as oportunidades de melhoria identificadas no documento que as apresentou. Indiretamente, entendemos que essa oportunidade poderia ter sido incluída na Diretriz Tática “Fortalecimento Institucional”, visto que ações de fiscalização da Anatel em determinado aspectos decorrem de convênio celebrado com o referido ministério.

De acordo com o Plano Operacional (Tático) 2018 e com o Relatório PO 2018 - 4º Trimestre - SFI (SEI nº [3808890](#)), os temas e subtemas das ações de fiscalização foram priorizados pelo critério de motricidade, tendo-se assumido as diretrizes aprovadas pelo Conselho Diretor como sendo as diretrizes de fiscalização. Segundo o Plano, tal fato viabilizaria o alinhamento das atividades de fiscalização à estratégia definida para a Anatel.

Para aquele exercício, o Plano Operacional (Tático) ressaltava que o planejamento das atividades está normatizado pela Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012, que aprovou o Regulamento de Fiscalização, e que tal normativo impedia que o Plano Anual de Fiscalização se desse no bojo do processo de elaboração do Plano Tático da Anatel. Observe-se os temas e subtemas do Plano Operacional (Tático) de 2018 abaixo transcritos:

Tabela: Temas e Subtemas de fiscalização: priorização em blocos

<p>Bloco 1</p> <p>Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Área de Cobertura Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Certificação Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Clandestinidade Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Direitos e garantias dos usuários Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Interrupções Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Licenciamento Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Massificação de acesso Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Obrigações Gerais Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Parâmetros Técnicos Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Qualidade</p>
<p>Bloco 2</p> <p>Clandestinidade - Exploração de serviço de telecomunicações sem outorga Clandestinidade - Uso de equipamento não homologado Clandestinidade - Uso não autorizado de radiofrequência Oferta e contratação de serviços - Cadastro e habilitação (fiscalização de cadastro e habilitação de estações móveis do SMP, sigilo, usuários estrangeiros etc.) Oferta e contratação de serviços - Cumprimento de plano de serviço conforme homologação Oferta e contratação de serviços - Extinção de plano sem comunicação ao assinante ou com aviso fora do prazo regulamentar Oferta e contratação de serviços - Fidelização Oferta e contratação de serviços - Imposição de produto/serviço não solicitado ao consumidor Oferta e contratação de serviços - Isonomia Oferta e contratação de serviços - Oferta Oferta e contratação de serviços - Oferta de acordo com critérios da Acessibilidade (material acessível ao deficiente, oferta de plano específico ao deficiente, etc.) Oferta e contratação de serviços - Recusa Uso do espectro e órbita e recursos de numeração - Monitoração de espectro na fronteira Uso do espectro e órbita e recursos de numeração - Radiointerferência em SLMA e SLMM Uso do espectro e órbita e recursos de numeração - Radiointerferência entre entidades outorgadas em demais serviços Uso do espectro e órbita e recursos de numeração - Radiomonitoração de satélites geoestacionários</p>
<p>Bloco 3</p> <p>Área de cobertura - Compromissos de abrangência rurais Área de cobertura - Compromissos de abrangência urbanos Área de cobertura - Verificação da área de cobertura Canais de atendimento ao consumidor - Acessibilidade Canais de atendimento ao consumidor - Aderência das informações e do tratamento à regulamentação Canais de atendimento ao consumidor - Decreto do SAC (exceto obrigações previstas no RGC) Canais de atendimento ao consumidor - Disponibilidade (existência, opções, horário de funcionamento, etc.) Canais de atendimento ao consumidor - Efetividade (Resolutividade) do atendimento das prestadoras Canais de atendimento ao consumidor - Gratuidade Canais de atendimento ao consumidor - Gravação Canais de atendimento ao consumidor - Opções de atendimento na URA Canais de atendimento ao consumidor - Opções disponíveis no canal de atendimento (instalação, cadastro, cancelamento, cobrança, rescisão, reparo, etc.) Canais de atendimento ao consumidor - Protocolo Canais de atendimento ao consumidor - Respeito ao tempo/prazo de atendimento ou espera atendimento Continuidade - Bens reversíveis e inventário Econômico - Oferta de Infraestrutura de atacado Econômico - Restrição ao uso/bloqueio de Código de Seleção de Prestadora Massificação de acesso - Backhaul Massificação de acesso - Home-passed Massificação de acesso - Instalação e funcionamento Massificação de acesso - PBLE Massificação de acesso - PNBL</p>
<p>Bloco 4</p> <p>Certificação de Produtos - Comercialização de equipamentos homologados (fabricação, importação, atacado e varejo) Certificação de Produtos - Organismos Certificadores Designados Continuidade - Conta vinculada e reaplicação de valores Continuidade - Demais bens e serviços vinculados à concessão Econômico - Reajuste/revisão de tarifas Uso do espectro e órbita e recursos de numeração - Estudo de canal ou faixa de frequência para subsidiar Regulamentação</p>
<p>Bloco 5</p> <p>Continuidade - Acompanhamento Econômico-Financeiro das prestadoras (STFC) Econômico - Acompanhamento Econômico-Financeiro das prestadoras (exceto STFC) Econômico - Composição acionária e societária Econômico - Compromissos de desempenho Econômico - Ônus Contratual Econômico - Transferência de controle societário Qualidade - Demandas específicas Qualidade - Disponibilidade Qualidade - Métodos de coleta, cálculo e indicadores de qualidade (RGQs STFC, SCM e SMP, PGMQ TV) Qualidade - Métodos de identificação, comunicação e ressarcimento de interrupções Qualidade - Monitoramentos de qualidade</p>
<p>Bloco 6</p> <p>Econômico - Remuneração de uso de redes (DETRAF etc.) Uso do espectro e órbita e recursos de numeração - Recursos de numeração</p>

No documento Plano Operacional (Tático) 2018 - Fase II (Levantamento e Priorização das Iniciativas), SEI nº [1661603](#), consta que, para o ano de 2018, o processo de planejamento das ações de fiscalização ocorreu de forma alinhada com o Planejamento Tático (Operacional) 2018, no qual consta que a Superintendência de Fiscalização, em um primeiro esforço de integração ao planejamento da Agência, foi a área que associou os temas de fiscalização e respectivos subtemas de fiscalização às Diretrizes do Plano Operacional (Tático) definidas pelo Conselho Diretor. Essa associação, aparentemente, está adequada.

Segundo este documento, as Diretrizes de Fiscalização, até 2017, vinham sendo estabelecidas pela própria Superintendência de Fiscalização - SFI, em consideração à dinâmica do setor de telecomunicações, com consultas às demais áreas da Agência e a órgãos externos. Já para o ciclo de planejamento 2018, as Diretrizes Táticas aprovadas pelo Conselho Diretor no bojo do processo de elaboração do Plano Operacional (Tático) 2018 foram assumidas também como Diretrizes de Fiscalização e utilizadas para a elaboração do PAF, com vistas a garantir alinhamento estratégico. Nesse sentido, as diretrizes foram aprovadas para a Agência como um todo, cabendo à Superintendência de Fiscalização a elaboração do PAF, que determina as atividades e recursos necessários para o cumprimento das diretrizes de fiscalização. Assim, foi instaurado o processo nº 53500.054008/2017-78 para fins de elaboração de referido Plano e, a partir dele, a SFI estabeleceu quais atividades e recursos seriam necessários para 2018.

De acordo com o Memorando nº 114/2019/SUE, a relação de temas e subtemas em blocos tem como propósito estabelecer prioridades, de forma que os subtemas que compõem um bloco são prioritários em relação aos subtemas dos blocos inferiores da referida tabela. Conforme o referido memorando, o ranking de temas e subtemas priorizados (em blocos numerados de 1 a 6) circunscreve a atuação da fiscalização somente nos casos em que a limitação de recursos impuser a escolha da realização de uma ação em detrimento de outra. Ou seja, no caso de disponibilidade de recursos, as ações de fiscalização devem ser realizadas conforme forem solicitadas, sendo ou não pertinentes aos blocos prioritários.

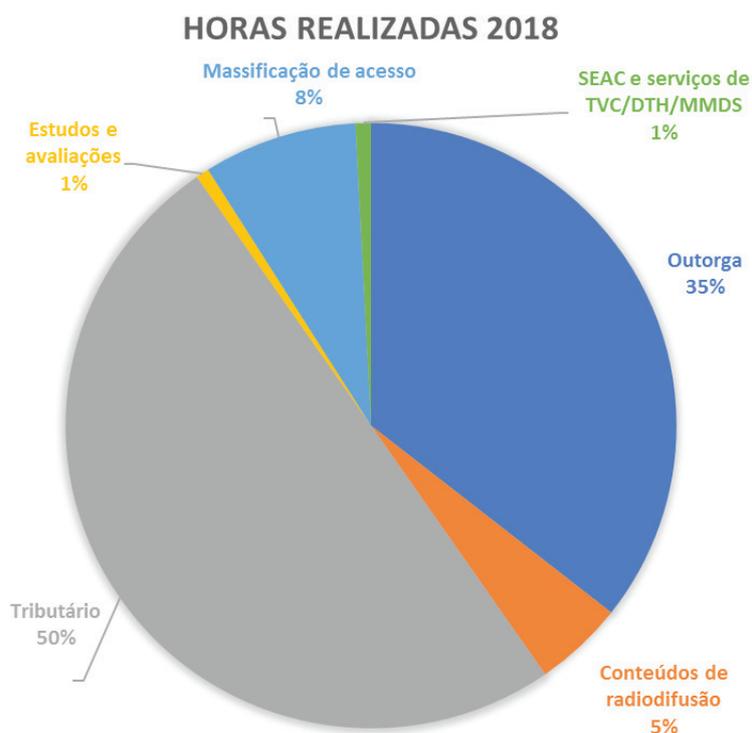
O Relatório PO 2018 - 4º Trimestre - SFI supramencionado informa que a Agência realizou, ao longo de 2018, 5,9 mil ações de fiscalização. Desse total de ações realizadas, 3,1 mil (53%) estavam aderentes às Diretrizes norteadoras do Plano Operacional (Tático). Ou seja, alinhadas às Diretrizes Táticas aprovadas pela Portaria nº 722/2017. As outras ações referem-se aos demais temas de fiscalização, quais sejam: (i) Outorga (25,4%), (ii) Tributário (16,5%) e (iii) Diversos (4,9%). De modo a permitir uma compreensão numérica mais adequada, o presente trabalho considerará a hora de fiscalização como unidade principal de mensuração.

Com base em planilhas fornecidas pela SFI anexas ao Memorando 141/2019/FIGF/SFI, enviado em resposta a solicitação de informações por parte desta Ouvidoria, verifica-se que as ações demandadas em 2018 não alinhadas a Diretrizes do Plano Operacional (Tático) representaram 26,63% das horas estimadas (76.535 em um total 287.375) e 26,99% das horas realizadas (99.844 em 370.039). Dito de outra forma, o percentual de alinhamento das horas de fiscalização demandas/executadas às Diretrizes do Plano Operacional (Tático) foi de aproximadamente 73%.

O quadro abaixo mostra o percentual de alinhamento de horas de fiscalização realizadas em face das Diretrizes Táticas por órgão.

Órgão	Horas realizadas	% Alinhamento
SRC	2.812	100%
SCP	18.758	100%
SCO	74.830	98,19%
SOR	34.370	94,78%
SFI	159.942	83,95%
SPR	9.749	82,17%
MCTIC	39.657	1,11%
SAF	30.021	0%
SGI	80	0%

O gráfico abaixo, elaborado com base nos dados fornecidos pela SFI, mostra a distribuição percentual de horas realizadas por tema de fiscalização, no qual se verifica que 85% das ações consideradas não-alinhadas às Diretrizes do Plano Operacional (Tático) foram consumidas nos temas Tributário e Outorga, o que demonstra que estavam sendo tratados esses temas. O gráfico abaixo representa o percentual de horas realizadas não alinhadas às Diretrizes Táticas por tema. A tabela representa a quantidade de horas previstas e realizadas por tema sem alinhamento às Diretrizes.



Tema não alinhado	Horas estimadas	Horas realizadas
Outorga	28.583	35.646
Conteúdos de radiodifusão	4.718	4.761
Tributário	34.834	50.056
Estudos e avaliações	330	445
Massificação de acesso	7.570	8.162
SEAC e serviços de TVC/DTH/MMDS	500	814
Total	76.535	99.884

Importante ressaltar que **100% das horas de fiscalização previstas para a SAF e a SGI foram classificadas como não-alinhadas.** Em relação às horas previstas para o MCTIC, **98,8% foram consideradas não-alinhadas;** o percentual foi de 32,30% para a SPR; 14,60% no caso da SFI; 11,35% no caso da SCO; 4% no caso da SOR; e zero para SCP e SRC. Os altos percentuais voltaram a atenção desta Ouvidoria para a existência de falha no cumprimento do estipulado ou na definição de diretrizes mais aderentes à realidade, conforme se está analisando.

As tabelas abaixo apresentam as horas não-alinhadas estimadas e realizadas por órgão demandante e tema em 2018:

Demandante: SAF		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Tributário	20.890	30.021
Total	20.890	30.021

Demandante: MCTIC		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Conteúdos de serviços de radiodifusão	3.756	2.063
Econômico	0	0
Massificação de acesso	300	908
Outorga	16.766	17.156
Tributário	12.266	19.088
Total	33.088	39.215

Demandante: SFI		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Massificação de acesso	4.540	4.673
Outorga	9.833	16.693
Conteúdo de serviços de Radiodifusão	962	2.698
SeAC e Serviços de TVC/DTH/MMDS	400	304
Estudos e avaliações	330	445
Tributário	1.618	866
Total	17.683	25.679

Demandante: SOR		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Outorga	1.984	1.797
Total	1.984	1.797

Demandante: SPR		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Massificação de acesso	2.112	1.738
Total	2.112	1.738

Demandante: SCO		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
SeAC e Serviços de TVC/DTH/MMDS	100	510
Massificação de Acesso	618	843
Total	718	1.353

Demandante: SGI		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Tributário	60	80
Total	60	80

No referido memorando (SEI nº [4605987](#)), a SFI informou a esta Ouvidoria que, não obstante alguns temas não estarem diretamente correlacionados a Diretrizes do Plano Operacional (Tático), há conexão indireta com as diretrizes existentes naquele ou são referentes a temas cuja obrigação de execução constam de dispositivo legal vigente e, portanto, de execução obrigatória e grande relevância pela Agência. No entendimento da superintendência não se pode afirmar, categoricamente, que estas ações estão em total desalinhamento às Diretrizes estipuladas ou que, tampouco, são menos importantes para a Agência - afirmação com a qual esta Ouvidoria concorda integralmente e que será objeto de considerações próprias mais adiante.

A superintendência ressalta, ademais, que as demandas de fiscalização são inseridas pelas áreas requisitantes, não cabendo à SFI fazer ingerência sobre as mesmas. Explica ainda que a execução da fiscalização deve considerar, além das Diretrizes do Plano Operacional (Tático), a legislação vigente e que rege a atuação da Anatel – afirmação com a qual esta Ouvidoria novamente concorda.

Transcrevendo, assim se manifestou a referida superintendência sobre os temas considerados não alinhados ao Plano Operacional (Tático) em 2018 no memorando citado:

Tema "Outorga", 16,5% do total de fiscalização - atendido por meio dos subtemas "Parâmetros técnicos de estações" e "Autorização de uso de radiofrequência". Esses subtemas atendem diretamente à Diretriz "Promoção do uso eficiente e adequado de espectro, órbita e numeração considerando a evolução tecnológica".

Tema "Tributário", 25,4% do total de fiscalização - fiscalização constante do bojo das funções precípua da Agência, nos termos estabelecidos no art. 50 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997).

A SFI informou que as demandas do MCTIC foram contabilizadas no quantitativo de ações de fiscalização de 2018, conforme demonstrado no Anexo I (SEI nº [4627506](#)), separados por tema e subtema. Nos termos constantes do documento, dos 7 (sete) temas demandados, 4 (quatro) não constavam como Diretrizes do Conselho Diretor: Conteúdo de serviços de Radiodifusão, Massificação de Acesso, Outorga e Tributário.

A Superintendente Executiva - SUE, que coordena a elaboração das diretrizes, informou à Ouvidoria, via memorando, que, de fato, 53% das ações de fiscalização em 2018 deram-se nos temas priorizados no planejamento em nível tático e 47% referiam-se aos temas Outorga, Tributário e Diversos. No mesmo sentido da SFI, esclareceu que esses temas não foram priorizados **“por não apresentarem correlação direta** com diretrizes táticas aprovadas pela Portaria nº 722/2017” (grifos no original), mas que tais ações referiam-se a obrigações legais vigentes e, portanto, de execução obrigatória ou, de forma indireta relacionada a alguma diretriz, consoante o critério de relevância para as atividades de acompanhamento das áreas internas da Agência.

Em seu memorando, a Superintendente Executiva ressalta que, conforme apontado no Relatório Consolidado - Plano Tático 2018 (SEI nº [3927215](#)), há uma relação indireta das ações de fiscalização relacionadas ao tema Outorga com a *Diretriz Promover o uso eficiente e adequado de espectro, órbita e numeração considerando a evolução tecnológica*. Sendo assim, prossegue, o fato de não ser um tema prioritário não afasta seu alinhamento às diretrizes do planejamento tático. Quanto às ações relativas ao tema Tributário, a Superintendente Executiva explica que, em que pese não estarem explicitamente vinculadas a alguma Diretriz do Plano Operacional (Tático) de 2018, devem ser executadas, a princípio, por força de lei.

No documento Acompanhamento Plano Operacional 2018, a SFI já havia manifestado tal entendimento em relação às ações destinadas a temas de fiscalização não alinhados às Diretrizes do Plano Operacional (Tático):

Quanto às ações não associadas às Diretrizes (47%), 16,5% dessas constam do tema “Outorga” e 25,4% pertencem ao tema “Tributário”. Conforme já apresentado no relatório do 3º Trimestre, apesar de o tema de fiscalização “Outorga” não estar diretamente correlacionado com qualquer Diretriz do Plano Tático, este possui subtemas como “Parâmetros técnicos de estações” e “Autorização de uso de radiofrequência” que atendem indiretamente à Diretriz “Promoção do uso eficiente e adequado de espectro, órbita e numeração considerando a evolução tecnológica”.

Deve-se ressaltar, ainda, a relevância do tema “Tributário”, tanto pelo quantitativo de ações, como pelo total de horas. Tais ações subsidiam os procedimentos de arrecadação, que por sua vez possuem grande relevância para o Estado e se configura como uma das funções precípuas da Agência, conforme estabelecido no Art. 50 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997). Assim sendo, o esforço da SFI foi direcionado para atendimento das diretrizes do Conselho Diretor e de temas de grande relevância como Tributário e Aspectos de outorga, totalizando 95% das ações realizadas em 2018 (...)

Por meio do Memorando nº 119/2019/SAF, a Superintendência de Administração e Finanças informou que todas as ações de fiscalização solicitadas em 2018 tinham o tema “Tributário” - subtema “apuração dos tributos FUST”.

Em suma se percebe que foi destinado um tratamento de cumprimento de alguns temas e subtemas de maneira indireta com relação às diretrizes por decorrerem de obrigações legais, o que afeta a conclusão efetiva de execução do Plano Operacional que tem que destinar recursos para cumprir essas tratativas indiretas e ao mesmo tempo as explicitadas no Plano.

ANÁLISE DO EXERCÍCIO DE 2019

Passando-se à análise do contexto do exercício de 2019, as Diretrizes do Plano Operacional (Tático) foram assim definidas e justificadas pelo Conselho Diretor na Portaria nº 899, de 28 de maio de 2018:

TEMA	DIRETRIZ TÁTICA	JUSTIFICATIVA
Ampliação da infraestrutura de transporte e acesso	Promover a expansão, a melhoria da qualidade e a modernização das redes de transporte e acesso de alta capacidade nos municípios brasileiros, inclusive em distritos não sede.	Propiciar os meios para a oferta de maiores velocidades de acesso à internet, consequentemente, aumentar a média de velocidade no Brasil, e a melhoria da prestação dos serviços de banda.
Satisfação, qualidade e preço	Promover ações regulatórias orientadas à proteção do consumidor e melhoria das relações de consumo, especialmente nas questões ligadas à oferta e ao relacionamento.	Os diagnósticos das relações de consumo elaborados pela SRC demonstram que o atendimento ao consumidor e a baixa capacidade de resolução de demandas pelas prestadoras são os pontos que causam os maiores impactos negativos nos índices de satisfação com o serviço.
Competição e sustentabilidade	Monitorar a sustentabilidade das prestadoras, inclusive a sua inserção no ecossistema digital.	À luz das transformações setoriais, que indicam a conformação de um ecossistema econômico mais amplo que a atual cadeia de valor de telecomunicações, envolvendo novos players nativos da camada de conteúdos e da Internet, faz-se necessário o acompanhamento dos resultados econômicos e financeiros das empresas reguladas, a fim de verificar a sustentabilidade das prestadoras e, assim, subsidiar as atividades de regulação setorial.
	Desenvolver ações para estimular a competição considerando a dinâmica do setor.	Necessidade de revisar e aprimorar o processo competitivo com objetivo de estimular o aumento no número de acessos, a melhoria na qualidade dos serviços e a redução de preços, que, consequentemente, propicia o aumento do uso dos serviços.
Recursos à prestação	Promover o uso eficiente e adequado de espectro, órbita e numeração considerando a evolução tecnológica.	Devido a crescente demanda por uso de faixas de radiofrequências e outros recursos à prestação no Brasil, considerando a dinâmica do setor, faz-se necessário realizar estudos para planejamento de médio e longo prazo, e atualizar a regulamentação para que o processo ocorra de forma ágil.
Atuação Regulatória	Aprimorar a atuação regulatória adotando-se modelo responsivo, em que o controle é proporcional à conduta do regulado.	Necessidade de proporcionar um ambiente onde a carga regulatória é proporcional ao nível de intervenção necessária, ou seja, balizar a nível de intervenção regulatória de acordo com o comportamento do ente regulado.
	Buscar o constante alinhamento da atuação da Agência à dinamicidade e inovação do setor de telecomunicações.	Tendo-se em vista que o setor de telecomunicações constitui ambiente dinâmico, e que passa por constantes inovações, compete ao Órgão Regulador dotar-se de novos conhecimentos e habilidades, a fim de que atue de forma efetiva e eficaz, no âmbito de suas competências.
Fortalecimento institucional	Aumentar a eficiência, eficácia e efetividade nos processos, e reavaliar o nível de burocracia dos processos.	Promover a eficiência, eficácia e efetividade nos processos internos da Anatel, tanto nos processos finalísticos quanto nos processos de suporte, é fator fundamental para maior celeridade e melhoria dos serviços prestados. Nesse sentido, reavalia, também, o nível de burocracia dos processos da Agência torna-se determinante para a agilidade de processamento de demandas.
	Proporcionar o fortalecimento institucional da Anatel	Diversos temas setoriais devem ser esclarecidos para fortalecer o posicionamento estratégico da Agência, bem como fortalecer a imagem institucional da Agência, em alinhamento com os seus objetivos estratégicos. A comunicação institucional é um dos pilares fundamentais para a promoção do posicionamento estratégico e da atuação regulatória da Anatel.
	Aprimorar a gestão da informação, do conhecimento e de riscos	Possibilitar adequada governança da informação e conhecimento da Anatel no âmbito de suas atribuições institucionais. É importante que a Agência utilize medidas para mapear e registrar os conhecimentos e as melhores práticas de gestão de seus servidores de maneira a disponibilizar o conhecimento para todos na organização, auxiliando na quebra de paradigmas e na modelagem do comportamento humano necessário para a construção de uma cultura colaborativa e participativa. Um meio eficiente é adotar medidas com vistas a gerenciar os riscos institucionais, por meio do desenvolvimento de uma política de gestão de risco.
	Fortalecer a gestão administrativa e financeira	Reestruturar e aperfeiçoar a alocação de recursos materiais, financeiros e humanos da Anatel, com o intuito de garantir o pleno desempenho de suas atividades, identificando oportunidades de ganhos de eficiência e a promoção do desenvolvimento de competência dos servidores, considerando a melhoria da qualidade de vida no trabalho.

Como se observa de pronto, as Diretrizes Táticas de 2018 e de 2019 são bastante semelhantes. Em seu artigo 2º, a portaria que as define estabelece que as Diretrizes aplicam-se, para fins de atendimento, ao disposto no art. 13 do Regulamento de Fiscalização, aprovado pela Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012. Ou seja, seriam também Diretrizes de Fiscalização, tal como ocorreu em 2018.

A origem da proposta dessas Diretrizes é o Informe nº 10/2018/SEI/SUE, em que foi proposta “a manutenção das Diretrizes Táticas aprovadas por meio da Portaria nº 722/2017 (que foram utilizadas como parâmetros para a elaboração do Plano Operacional (Tático) 2018) a também servirem de referência para a elaboração do Plano Tático a vigor no biênio 2019-2020, e que as mesmas sejam também tomadas como Diretrizes de Fiscalização, nos termos definidos na Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012”.

Conforme exposto no Relatório “Plano Tático 2019-2020: Definição de Diretrizes”, as questões vislumbradas e apontadas pelas áreas internas como sendo desafios a serem enfrentados pela Anatel nos anos vindouros de 2019 e 2020 estão muito aderentes às diretrizes que foram aprovadas para balizarem a elaboração do Plano Operacional (Tático) 2018. Para a elaboração das Diretrizes Táticas, as áreas internas foram instadas a preencherem planilha específica (Processo nº 53500.005327/2018-31), buscando antecipar os desafios que se apresentariam no tocante à respectiva competência. As informações encaminhadas foram analisadas e consolidadas pela Gerência de Planejamento Estratégico submetidas à alinhamento da Superintendente Executiva.

No documento Plano Tático 2019-2020 - Definição de Diretrizes Táticas, não há menção a *stakeholders* e oportunidades como no de 2018, em que o MCTIC foi anteriormente mencionado como de alta importância.

Novamente, chamou atenção desta Ouvidoria o fato de temas relevantes e tratados por esta Agência por força da legislação não terem sido incluídos entre as diretrizes orientadoras do Plano Operacional (Tático), embora constem, explícita ou implicitamente, dos Objetivos Estratégicos do Plano Estratégico 2015-2024. Os temas Tributário e Outorga foram desconsiderados ou pelo menos não estão explicitamente incluídos nas Diretrizes, a exemplo do exercício de 2018. Da mesma forma, chama atenção desta Ouvidoria o fato de um processo contínuo e obrigatório (o atendimento a demandas do MCTIC relacionados à radiodifusão) não ter sido contemplado explicitamente nas Diretrizes do Plano Operacional (Tático) emanado do Conselho Diretor.

De acordo com o Plano Operacional (Tático) 2019-2020 (SEI nº [4655037](#)), os temas e subtemas de fiscalização foram priorizados à luz das Diretrizes Táticas acima, organizados em blocos, veja-se:

1	Certificação	E-commerce Importação Comercialização Distribuição Fabricação
	Infraestrutura	Bens Reversíveis
	Qualidade	Disponibilidade e Interrupção Monitoramento dos indicadores de qualidade Continuidade
	Uso do Espectro	Uso irregular do Espectro Uso não autorizado do espectro Interferência em serviço de interesse coletivo Interferência em serviços com risco à vida (SLMA, SLMM, Radiodeterminação, Radiolocalização, Segurança, Radionavegação, Busca e Salvamento)
2	Qualidade	Métodos de coleta, cálculo e indicadores de qualidade Atendimento
	Direitos do Consumidor	Pós Venda Oferta e Contratação Cancelamento a pedido
	Obrigações Gerais	Portabilidade
	Uso do Espectro	Interferência prejudicial: conflito de coordenação nacional internacional. Interferência prejudicial: conflito de coordenação interferência em Satélite

3	Competição	Compartilhamento de infraestrutura
	Infraestrutura	Infraestruturas Críticas Área de Cobertura - Urbana Área de Cobertura - Rural
	TAC	Qualidade Área de Cobertura Licenciamento Certificação Projeto Estruturante e/ou Compromisso Adicional Universalização Outorga Direitos dos Usuários Obice à Fiscalização Obrigações Gerais
	Universalização	Acessos Individuais Acessos Coletivos - Instalação e Funcionamento Metas de universalização
	Uso do Espectro	Exposição humana a CEMRF (RNI) Uso temporário do Espectro Radiomonitoração Espacial

4	Certificação	OCD
	Competição	Práticas anticompetitivas com enfoque nas relações entre prestadoras Oferta de Atacado Interconexão Código de Seleção da Prestadora
	Econômico	Reajuste de tarifas
	Infraestrutura	Backhaul Banda Larga (PNBL e PBLE)
	Obrigações gerais	Acessibilidade
	Uso do espectro	Radiomonitoração Terrestre Interferência em serviço de interesse restrito

5	Econômico	Bilhetagem, faturamento e tarifação Ônus Contratual Acompanhamento Econômico-Financeiro Monitorar Bens Reversíveis Composição acionária e societária
	Infraestrutura	Roaming Rede de Acesso Rede de Transporte Compromissos de aquisição de Produtos e Sistemas Nacionais Banda Larga (REPBL) Home-passed
	Inteligência Regulatória	Subsídios à Regulamentação Estudos e avaliações
	Outorga	Desvio de finalidade da outorga Direito de exploração de satélite Licenciamento de Estação
	Uso do Espectro	Recursos de numeração

6	Econômico	Tributário - FISTEL e CFRP Tributário - FUNTTEL Tributário - FUST
	Obrigações Gerais	LTOG TV por assinatura (canais obrigatórios)
	Outorga	Quadro societário, transferência e outros aspectos jurídicos Serviço não outorgado Vistoria técnica de estação de telecomunicações Entrada em operação comercial
	Radiodifusão	Aspectos não Técnicos Acessibilidade em radiodifusão Conteúdo de radiodifusão

Em comparação com 2018, verifica-se no Plano Operacional (Tático) de 2019 a criação do tema “Econômico”, que abrange três subtemas de natureza tributária (Fistel, CFRP, FUNTEL e FUST), bem como a inclusão de temas do MCTIC. Presentes no bloco de temas nº 6, as horas de fiscalização dedicadas a esses temas vêm sendo consideradas não alinhadas às Diretrizes Táticas - e, de fato, não constam explicitamente do rol da Portaria nº 899/2018.

Da mesma forma, constam deste bloco temas Obrigações Gerais, Outorga e Radiodifusão, também considerados não-alinhados às Diretrizes Táticas.

Com base em planilhas fornecidas pela SFI, com dados até 17 de setembro, verifica-se que 20,42% das horas de fiscalização demandadas pelas áreas em 2019 (72.249 em 353.735) e 21,28% das horas executadas (42.156 em 198.034) não estão alinhadas às diretrizes do Plano Operacional (Tático) do exercício, descritas na tabela acima. Dito de outra forma, no segundo exercício em que a Anatel tenta ajustar suas rotinas às premissas estabelecidas pela Adivisia, a Agência registra um grau de alinhamento próximo de 80% entre temas de fiscalização e Diretrizes Táticas, superior ao de 2018.

O quadro abaixo mostra o percentual de alinhamento de horas de fiscalização realizadas em face das Diretrizes Táticas por órgão.

Orgão	Horas realizadas	% Alinhamento
SRC	2.650	100%
SCP	9.949	100%
SPR	8.467	100%
SCO	30.239	99,73%
SOR	25.151	91,53%
SFI	93.094	83,25%
MCTIC	12.445	32,46%
SAF	16.037	0,49%

Partindo do pressuposto de que o alinhamento operacional ao planejamento estratégico é desejável e meta a ser alcançada, o percentual representa importante evolução.

O gráfico abaixo se refere às horas de fiscalização realizadas não-alinhadas às Diretrizes do Plano Operacional (Tático), no qual se verifica que os Temas Econômico, Outorga e Tributário representam 85% das horas realizadas sem alinhamento às diretrizes - a exemplo do que ocorreu em 2018. A tabela abaixo do gráfico representa a quantidade de horas previstas e realizadas não alinhadas às Diretrizes Táticas.



Tema não alinhado	Horas estimadas	Horas realizadas
Outorga	17.008	16.151
Conteúdos de radiodifusão	4.720	1.050
Econômico	43.096	15.698
Tributário	3.170	4.247
Estudos e avaliações	102	243
Massificação de acesso	1.398	2.819
Radiodifusão	3.391	2.186
Total	72.885	42.394

Importante ressaltar que **99,6% das horas previstas para SAF foram classificadas como não-alinhadas** às Diretrizes Táticas. Em relação às horas previstas **para o MCTIC, 69% foram consideradas não-alinhadas**; 13,50% no caso da SFI; 8,65% no caso da SOR; 0,43% no caso da SCO; e zero para SCP, SPR e SRC. Vê-se que comparativamente o percentual se reduziu em relação ao exercício anterior, mas ainda é muito expressivo.

As tabelas abaixo discriminam as horas estimadas e realizadas sem alinhamento por temas e demandante.

Demandante: SAF		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Econômico	31.188	12.918
Tributário	2.350	3.039
Total	33.538	15.957

Demandante: SFI		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Econômico	13	49
Outorga	11084	13488
Radiodifusão	2119	1710
Estudos e avaliações	102	243
Tributário	280	96
Total	13598	15586

Demandante: MCTIC		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Conteúdos de serviços de radiodifusão	4720	1050
Econômico	11895	2731
Massificação de acesso	1140	2739
Outorga	898	535
Radiodifusão	636	238
Tributário	540	1112
Total	19829	8405

Demandante: SOR		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Outorga	5026	2128
Total	5026	2128

Demandante: SCO		
Tema	Horas estimadas	Horas realizadas
Massificação de Acesso	258	80
Total	258	80

A SFI, no Memorando 141/2019/FIGF/SFI, informou que as ações não-alinhadas às Diretrizes constantes do Plano Tático Operacional 2019/2020 totalizam, até 17 de setembro de 2019, a previsão de execução de 51,5% (cinquenta e um vírgula cinco por cento) para 2019. Desse total, 59% (cinquenta e nove por cento) dizem respeito ao tema Tributário, enquanto que 24% (vinte quatro por cento) se referem ao Tema Outorga, sob observação, consoante todo o descrito anteriormente.

De acordo com a SFI, essas ações atenderam indiretamente as Diretriz constante do Plano Operacional (Tático) ou são referentes a temas cuja obrigação de execução consta de dispositivo legal vigente e, portanto, de execução obrigatória e grande relevância para a Agência - e tal argumento, como já mencionado, conta com nossa concordância.

Por meio do Memorando nº 119/2019/SAF, a Superintendência de Administração e Finanças informou que todas as ações de fiscalização solicitadas em 2019 tinham como tema "Tributário" - subtemas "apuração de tributos FUST" e "apuração de tributos Funttel" - que não constitui Diretriz.

A SUE, por sua vez, forneceu planilha com detalhamento das ações de fiscalização anexada (SEI nº 4738711) na qual se observa que, em 2019, até então, havia sido contabilizada a realização de 1.964 ações de fiscalização, dentre as quais 385 (19,60%) não foram relacionadas diretamente a Diretriz do Plano Operacional (Tático) 2019-2020.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DIRETRIZES DO PLANO OPERACIONAL (TÁTICO)

A comparação dos exercícios de 2018 e 2019 evidencia situações que merecem reflexão. Em 2018, as Diretrizes do Plano Operacional (Tático) emanadas pelo Conselho Diretor e o Plano Operacional (Tático) em si não contemplavam explicitamente ações relacionadas a temas de fiscalização que consumiriam, naquele exercício, quase 27% das horas realizadas.

Em 2019, os temas de fiscalização foram contemplados no bojo do Plano Operacional (Tático), mesmo com base em Diretrizes Táticas bastante semelhantes às do ano anterior, e o resultado prático foi o mesmo do exercício anterior: mais de 21% das horas realizadas no presente exercício não apresentam alinhamento às Diretrizes do Plano Operacional (Tático).

No documento Plano Operacional (Tático) 2019-2020, consta que o alinhamento estratégico da atuação da fiscalização tenderá a ser mais efetivo a partir da alteração do modelo de acompanhamento e controle atualmente vigente, conforme proposta de Regulamento de Fiscalização Regulatória.

No documento, lê-se que *"o acompanhamento da execução da camada de temas e subtemas de fiscalização do Plano Operacional (Tático) 2018 evidenciou a necessidade de alteração do modelo em vigor, que não reflete os esforços das áreas. Em outras palavras, não são registrados no acompanhamento esforços envolvendo tratativas junto às empresas e definição de planos de ação para a solução de eventuais irregularidades, que não necessariamente envolvem ações de fiscalização e têm sido mais efetivos que o modelo atual calcado em fiscalização, apuração de descumprimento e sancionamento"*.

Segundo o relatório, *"as áreas vêm desenvolvendo desde março de 2017 este modelo proposto (conforme projeto de implantação de Sei nº 53500.046278/2017-13), que tem se mostrado mais efetivo no endereçamento de soluções e que atende à diretriz aprovada pelo Conselho Diretor quanto à adoção de um modelo responsivo. Recomenda-se, portanto, para fins de conferir maior efetividade ao acompanhamento da execução dos planos, que seja aprovado o regulamento de Fiscalização Regulatória, com a consequente revogação do vigente Regulamento de Fiscalização"*.

Em que pese tal afirmação, pode-se prever, com base nos exercícios de 2018 e 2019, que tal alinhamento não ocorrerá plenamente, salvo se os temas Tributário/Econômico e Outorga provenientes

de demandas do MCTIC e da SAF forem admitidos como contemplados por Diretrizes do Plano Operacional (Tático). Ou, em hipótese que não se vislumbra no momento, a Anatel seja desobrigada a atuar a respeito de tais temas, a ponto de desmobilizar seu esforço fiscalizatório nos mesmos, o que reduzirá seu peso no cômputo das horas solicitadas e realizadas.

Trabalhando com o cenário atual, é certo que as áreas demandantes das ações de fiscalização dos temas Tributário/Econômico e Outorga têm como competência justamente assegurar que os ditames legais e regulamentares sobre os mesmos sejam cumpridos pelos administrados. E, embora admita-se que a fiscalização na modalidade responsiva possa reduzir a quantidade de determinadas ações, certamente esses dois temas continuarão sob a esfera de competência da Anatel e lhe exigir atenção, ação e quantidades significativas de horas de fiscalização.

É fácil compreender, portanto, que o descasamento entre determinadas as ações de fiscalização e as Diretrizes do Plano Operacional (Tático) tende a persistir no tempo. As ações consideradas não-alinhadas às Diretrizes Táticas são, de fato, de realização compulsória, como mencionam a SFI e a SUE em seus memorandos, e sua realização independe de constarem ou não de Diretrizes Táticas ou mesmo do Plano Operacional (Tático). Fazem parte da realidade fiscalizatória atual da Agência e, pelo que depende do memorando da SAF, não deixarão de ser demandadas.

A Ouvidoria solicitou informações sobre este assunto a outras áreas, nas quais foi possível identificar que há diferenças de enfoque no que concerne ao alinhamento das ações de fiscalização solicitadas às Diretrizes do Plano Operacional (Tático) – fato que demonstra, a nosso ver, necessidade de discussão com vistas ao esclarecimento definitivo dessa questão.

Em resposta à Ouvidoria, a Superintendência de Competição - SCP enviou o Memorando 62/2019/SCP, no qual informou que a maioria das ações demandas em 2018 (8 em 13) e a totalidade em 2019 (22) estavam alinhadas ao Planejamento Operacional (Tático), a seu ver. A SCP ressaltou, porém, ser oportuno ressaltar que *“que foge à atribuição desta Superintendência manifestar qualquer juízo conclusivo sobre a correspondência dos temas objeto de demanda fiscalizatória ao referido planejamento tático, sendo, também, mera estimativa baseada nas diretrizes táticas aprovadas pelo Conselho Diretor da Anatel”*.

A Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR observou que 16 demandas de 2018, no tema massificação de acesso, subtema acessibilidade, não constavam no sistema Radar como alinhadas às diretrizes do Planejamento Operacional (Tático), não obstante a SPR entenda que tais ações estão amparadas pela Diretriz *“Promover ações regulatórias orientadas à proteção do consumidor e melhoria das relações de consumo, especialmente nas questões ligadas à oferta e ao relacionamento”*, bem como se encontram de acordo com o Objetivo Estratégico de resultado *“Promover a ampliação do acesso e o uso dos serviços com qualidade e preços adequados”* – posição com a qual, a princípio, concordamos.

Como se observa, há divergência interna, justificável, a nosso ver, sobre o conteúdo das Diretrizes do Plano Operacional (Tático) e sobre a classificação desta ou daquela ação (alinhada ou não às Diretrizes Táticas). O fato dos temas Tributário/Econômico, Outorga e Radiodifusão terem sido, aparentemente, excluídos das Diretrizes do Plano Operacional (Tático) não os torna menos obrigatórios para fins de fiscalização pela Agência. Ainda que, como ocorreu em 2018, não tivessem sido contemplados na tabela de temas do próprio Plano Operacional (Tático), são temas que necessariamente consumirão horas futuras destinadas para fiscalização.

De fato, são temas que demandam tanto esforço em horas de fiscalização que poderiam constar de Diretrizes próprias. No caso de Tributário/Econômico, verifica-se que inclusive menção a passivo de solicitações de fiscalização de exercícios anteriores, conforme informações constantes do Memorando

nº 119/2019/SAF. Talvez a Diretriz objetiva própria, neste caso, fosse “zerar passivos de demandas dos temas Tributário/Econômico”. Ressalte-se, ainda, que há um Objetivo Estratégico do Plano Estratégico 2015-2024 relacionado ao aperfeiçoamento da gestão da arrecadação. Como entendemos que a fiscalização integra essa gestão, identificamos aqui uma lacuna entre Objetivo Estratégico e Diretriz Estratégica que merece revisão para 2020.

Quanto às demandas do MCTIC, também numericamente significativas, deve-se considerar a possibilidade de uma Diretriz Tática própria, com a sugestão de que seu conteúdo seja discutido entre Anatel e o Ministério. Não se pode ignorar um trabalho que necessariamente será executado, constando dos blocos de temas a serem fiscalizados (como no Plano de 2019) ou não (como em 2018). Outra alternativa é seu enquadramento na Diretriz relativas a fortalecimento institucional, dada a natureza de acordo entre as partes que certas ações se revestem.

Fica também como ponto de reflexão a natureza uma tanto aberta e difusa das Diretrizes do Plano Operacional (Tático), que permitem múltiplas interpretações e não fornecem metas claras a serem atingidas, o que facilitaria sobremaneira sua compreensão, visualização e operacionalização.

AVALIAÇÃO CRÍTICA DA OUVIDORIA

Para se analisar se a Anatel vem cumprindo o que se propôs a desenvolver por meio de um planejamento estratégico, ora expresso em documento com período de 2015 a 2024, mister realização de alguns ajustes com parâmetros de verificação e adequação do que estará sendo verificado. O modelo de planejamento estratégico adotado pela Anatel, tal como se apresenta, expressa características que dificultam não apenas a sua implementação, mas também a mensuração dos resultados do macroprocessos, processos e projetos dele derivados.

Em relação à implantação, o problema mais evidente verificado por esta Ouvidoria está relacionado à inexistência de metas objetivamente descritas que devem ser cumpridas, por determinação do órgão de cúpula da instituição, no Plano Estratégico 2015-2024 e replicadas nos Planos Operacionais (Táticos) dele derivados. Se tais metas existissem poderiam ser mensuradas por indicadores e a verificação de seu cumprimento estaria facilitada para todos os órgãos de controle, bem como a própria Agência poderia se beneficiar para análise do que vem sendo cumprido de maneira adequada e o que precisaria ser revisto, bem como permitindo realização de prospectos futuros com base nos dados do período.

Essa carência de objetividade na esfera estratégica reflete-se claramente na esfera operacional quando se observa que o Plano Operacional (Tático) é incapaz de desenvolver o “como atingir metas”, uma vez que inexistem tais metas no plano mensurável. A título de ilustração para melhor compreender, na questão da atuação regulatória, por exemplo, existe a Diretriz *“Aprimorar a atuação regulatória adotando-se modelo responsivo, em que o controle é proporcional à conduta do regulado”*, que apresenta como justificativa *“necessidade de proporcionar um ambiente onde a carga regulatória é proporcional ao nível de intervenção necessária, ou seja, balizará nível de intervenção regulatória de acordo com o comportamento do ente regulado.”*

Apesar de louvável e conceitualmente aderente às melhores práticas internacionais, a ideia acima exposta apresenta elementos excessivos de subjetividade. Como o Conselho Diretor não explicitou objetivamente parâmetros para a proporcionalidade, a alternativa que resta aos responsáveis pela implementação do planejamento estratégico no nível tático é estabelecer, eles próprios, tais parâmetros. Embora o objetivo parece ser liberdade ao regulador para definir sanções ajustadas a infrações ou implantar mecanismos corretivos de conduta dos administrados, a ausência de parâmetros previamente determinados pela cúpula da Anatel, no plano estratégico, coloca as áreas técnicas em situação difícil no momento no campo tático.

Como se observa, neste modelo bottom-up de construção de planejamento ocorre, na prática, a delegação das atividades do Conselho Diretor às áreas técnicas para a construção das metas a serem perseguidas. Contudo, como já mencionado anteriormente, tampouco é totalmente bottom-up essa construção, vez que decorrem de diretrizes prontas que descem top-down e não se conectam às necessidades das áreas nesse constructo de duas vias, quando surge o não-alinhamento verificado no que tange às ações de fiscalização.

Um exemplo interessante é o do Macroprocesso “Gerir Pessoas”, que teve início em janeiro de 2018, conforme Memorando 119/2019/SAF. De acordo com este documento, “dado o grande número de processos e subprocessos que o compõe, mesmo após 27 reuniões entre as equipes da SUE e da AFPE até a data do documento, ainda não havia sido possível concluir o levantamento (Processo nº 53500.003043/2018-18)”.

Tal fato é absolutamente compreensível, dada a generalidade do Plano Estratégico 2015-2024, que fixou dois objetivos bastante vagos: promover a gestão por resultados e promover qualidade de vida no trabalho. Para atingir o primeiro, as estratégias estabelecidas foram: a) aprimorar a gestão do desempenho; b) obter a força de trabalho necessária ao cumprimento das atribuições; e c) prover as competências adequadas à estratégia. Para o cumprimento do segundo, foram definidas as seguintes estratégias: a) fortalecer a comunicação com servidores; b) fortalecer a interação entre a Sede e as Unidades Descentralizadas; e c) incentivar vivências de bem-estar no trabalho.

De fato, corre-se o risco de perder a oportunidade de debater e detalhar medidas práticas, concretas, de valorização e qualificação do quadro funcional da Anatel. O contato com os servidores da Anatel lotados nas unidades descentralizadas mostra, por exemplo, que remuneração, progressões e promoções ou condições de trabalho são preocupações secundárias. O foco de muitos servidores é o desalento provocado pelo sentimento de não serem ouvidos pela Sede, seja nas solicitações simples, de ajustes em sistemas utilizados, seja na reivindicação por qualificações de alto nível, como intercâmbios e eventos internacionais.

Observa-se, novamente, que neste modelo bottom-up o Conselho Diretor apresenta ideias gerais, sem metas a serem perseguidas objetivamente. Ou seja, transfere às instâncias inferiores da agência o preenchimento do conteúdo de seus Objetivos Estratégicos. Se o Conselho Diretor tivesse decidido, por exemplo, que em até 10 anos 80% dos servidores da Anatel deverão ter doutorado em áreas de atuação da agência, certamente se poderia desenhar iniciativas objetivas para o cumprimento de tal meta. Ou que 1% dos servidores deveriam passar anualmente por intercâmbios em agências reguladoras internacionais, novamente se poderia modelar um programa para tal finalidade.

No plano externo, o estabelecimento de intenções vagas pode colocar a Anatel numa situação difícil perante a sociedade, uma vez que não há como medir objetivamente o impacto da atuação da Anatel com a clareza necessária para o controle social exigido do papel da Agência. Exemplo: a Diretriz Tática “promover a expansão, a melhoria da qualidade e a modernização das redes de transporte e acesso de alta capacidade nos municípios, inclusive em distritos não sede” tem em sua camada de projetos estratégicos as seguintes iniciativas: (i) reavaliar o modelo de gestão da qualidade de serviços de telecomunicações; (ii) implementar novo modelo de gestão da qualidade; (iii) realizar fiscalização regulatória; e (iv) reavaliar o modelo de outorga e licenciamento. Novamente, a generalidade da Diretriz, resultante da falta de clareza em sua origem, nos alicerces estratégicos, exige do intérprete esforço para compreender o que de fato se deseja. Tal imprecisão poderia ser eliminada com o estabelecimento de metas, prazos e premissas. Exemplo de uma diretriz objetiva: “promover licitações de recursos necessários à prestação de serviços para que, em até cinco anos, redes de transporte e acesso de alta capacidade (superiores a 40 Mb/s) cheguem a 95% da população brasileira”.

Obviamente não se trata de o Conselho Diretor definir valores arbitrariamente, mas construir metas a partir de informações fornecidas pelas áreas técnicas. O que se deseja não é o alijamento das áreas técnicas na construção de metas, mas sim que a cúpula da Agência, de maneira alinhada com suas áreas técnicas, fixe as metas e prazos, comprometendo-se a acompanhar seu cumprimento *pari passu*.

Enfim, conclui-se que há necessidade urgente de se revisar a construção do planejamento estratégico da Anatel, realizando esse alinhamento entre as metas objetivamente estabelecidas, de forma que a alta administração da Agência oriente, verdadeiramente, os trabalhos no plano operacional, e o realmente efetuado pelos agentes executores. Caso contrário, a Anatel perderá tempo demais em discussões internas, revisões documentais e debates conceituais de pouca eficácia, sem entregar resultados concretos – algo que certamente a sociedade, ávida por resultados concretos, não deseja.

Modelos de gestão voltados para resultados, com foco direto no impacto na qualidade de vida da sociedade, priorizam a transparência, a maximização dos recursos públicos e a responsabilização perante a população. Porém, para que isso seja de fato atingido, é mandatório que se estabeleçam métricas para o planejamento estratégico no âmbito do Conselho. Estas métricas servirão para se avaliar se tudo o que foi planejado e determinado pelo órgão dirigente da organização foi de fato executado.

Para corroborar esta ideia, cita-se orientação clara contida no Guia Metodológico de Indicadores de Programas (MPOG, 2010): *“considerando a importância das ações de governo no crescimento econômico e no desenvolvimento social do País, são fundamentais a construção e a ampla utilização de medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos estabelecidos.”*

Esta Ouvidoria está ciente de que há acompanhamentos diligentes e efetivos sobre a implementação do planejamento estratégico em seus mais diversos níveis na Anatel. Esse acompanhamento, porém, é interno, relativo a fases e metas no campo da administração. Há necessidade de uma verificação das repercussões práticas da implementação do planejamento estratégico que possam ser acompanhados pela sociedade, no mundo externo à Anatel.

Um bom processo de planejamento, como bem colocado na introdução do Plano Estratégico da Anatel 2015-2024, tem como foco principal a definição de objetivos para a organização e a forma de alcançá-los. Tem por finalidade o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de ações presentes, de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de atingimento das metas e desafios estabelecidos para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências.

Em relação ao Plano Operacional (Tático), com base no acima exposto, entendemos que são possíveis as seguintes soluções específicas, inclusive cumulativamente no caso dos dois primeiros itens: 1) a revisão das Diretrizes norteadoras do Plano Operacional (Tático), de modo a contemplar os temas obrigatórios de fiscalização; e/ou 2) a reclassificação dos temas obrigatórios de fiscalização para que sejam enquadrados claramente em alguma Diretriz do Plano Operacional (Tático), atual ou futura; 3) o reconhecimento de que os temas obrigatórios de fiscalização, dada sua natureza, não serão contemplados nas Diretrizes do Plano Operacional (Tático), mas tão somente das Diretrizes de Fiscalização e dos respectivos PAF e POF, assumindo-se o descasamento entre Diretrizes Táticas e Diretrizes de Fiscalização.

Ressalta-se, porém, que o persistente não-alinhamento das ações, pode, em nossa opinião, colocar em dúvida a assertividade do trabalho do planejamento estratégico em si, fundamento de existência/validade dos instrumentos dele derivados, como o Plano Operacional (Tático), bem com deixar a impressão de que os temas de fiscalização obrigatória são menos importantes que os demais ou não

são passíveis de melhorias em termos estratégicos ou mesmo operacionais.

Preocupa esta Ouvidoria que a implementação do modelo de Fiscalização Regulatória venha a apresentar característica semelhante, enfrentando dificuldades práticas de implementação por conta de falta de clareza de metas e imprecisão nos detalhes de sua operacionalização. Novamente, há necessidade de orientação segura do Conselho Diretor para que os órgãos decisórios que lhe são subordinados exerçam o respectivo poder discricionário que esse modelo exige dentro de parâmetros objetivos, delimitados em extensão e profundidade. No modelo de Fiscalização Regulatória, a avaliação de cada situação exigirá das autoridades providências diversas, a depender do fato concreto em análise, do porte do administrado e da sua conduta pretérita, por exemplo. Se no modelo atual, que se pretende objetivo, há questionamentos sobre valores de multas, por exemplo, no modelo responsivo o mesmo poderá ocorrer na hipótese de não se delimitar os contornos do poder discricionário da autoridade na eventual prevenção de condutas ou mesmo na aplicação da sanção.

Outra preocupação é que nos documentos compulsados não se verifica o envolvimento da Superintendência de Fiscalização nos projetos pilotos de fiscalização regulatório que são desenvolvidos na Anatel. No entender da Ouvidoria é imperativo o envolvimento da fiscalização da Anatel nas fiscalizações regulatórias para que o (i) a mudança de cultura seja assimilada e (ii) as atividades sejam efetivas.

SUGESTÕES

Para que os resultados do processo de Planejamento Estratégico da Anatel se tornem ainda mais efetivos, esta Ouvidoria sugere:

- que seja promovida uma conexão mais clara, efetiva e detalhada entre os mecanismos de planejamento, de execução e de controle, concatenando as iniciativas dos níveis Estratégico, Tático e Operacional;
- que o estabelecimento das diretrizes e do plano macro seja efetuado de forma *top-down* para toda cadeia do processo, assegurando-se que o servidor da ponta tenha conhecimento da realização destes;
- que haja maior interação entre: áreas demandantes, área demandada e área coordenadora das diretrizes, a fim de delimitar a exata diretriz a ser perseguida pela instituição como um todo interligado;
- que haja mais clareza na definição dos objetivos que a agência quer atingir com metas mensuráveis e bem definidas, como se dará a busca pelo atingimento destes objetivos, quais recursos disponíveis para serem aplicados e em quais prazos estas ações se darão;
- que se busquem mecanismos de garantia de alinhamento entre os planos e a efetiva execução, com indicadores de desempenho de processos aferíveis por qualquer pessoa e que possam refletir o real impacto das iniciativas;
- que indicadores institucionais abrangentes e efetivos, com apuração contínua que representem o atingimento dos objetivos traçados nos diversos níveis dos planos, tal qual um indicador quantitativo para mensuração dos objetivos estratégicos.
- que a comunicação das ações seja mais disponível e tempestiva, de forma a se ampliar a transparência e a se criar uma cultura organizacional que promova um

sentimento de pertencimento do corpo funcional na execução da estratégia e, por consequência, dos resultados, sem se olvidar das unidades descentralizadas.

A partir disso, acreditamos que promovendo pequenos ajustes de direção, a Anatel poderá se colocar no caminho certo para ampliar sua eficiência organizacional e gerar ainda mais impactos positivos no setor de Telecomunicações e, por consequência, no cotidiano da sociedade brasileira.

Em relação ao Planejamento Operacional (Tático), sugere-se:

- a reformulação das Diretrizes orientadoras do Plano Operacional (Tático) e do Plano em si para que abarquem temas que são fiscalizados pela Anatel de forma obrigatória; e/ou
- a reclassificação de temas e subtemas de fiscalização para enquadramento claro nas Diretrizes atuais do Plano Operacional (Tático) ou nas que venham a substituí-las; ou
- o reconhecimento de que as Diretrizes de Fiscalização podem ou não contemplar as Diretrizes do Plano Operacional (Tático), estabelecendo que os temas obrigatórios de fiscalização serão considerados, por essa natureza, temas não-estratégicos.
- o estabelecimento de metas objetivas associadas às diretrizes, para que seu cumprimento seja mensurável e transparente para a instituição e para sociedade; ou seja, que os planos táticos traduzam as diretrizes em objetivos mensuráveis, com clareza, fidedignidade e objetividade;
- a mensuração de todas as ações de fiscalização em horas, sempre que possível, em todos os relatórios, com disponibilização à sociedade, de modo a permitir melhor compreensão e valorização do esforço despendido pela Anatel em prol do interesse público.

DOCUMENTOS RELACIONADOS/ANEXOS

Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966;

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996;

Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT);

Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (FUST);

Lei nº 10.050, de 28 de novembro de 2000 (Funttel);

Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008 (Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública);

Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009;

Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997;

Decreto nº 3.624, de 5 de outubro de 2000;

Decreto 3.737, de 30 de janeiro de 2001;

Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019;

Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que aprova o Regimento Interno da Anatel;

Resolução nº 255, de 29 de março de 2001;

Portaria nº 1701, de 05 de novembro de 2017 (SEI nº [2192820](#));

Portaria nº 722, de 30 de maio de 2017;

Plano Operacional (Tático) 2018 (SEI nº [2192887](#));

Portaria nº 899, de 28 de maio de 2018;

Plano Operacional (Tático) 2019-2020 (SEI nº [4655037](#));

Memorando nº 114/SUE (4667304);

Memorando nº 141/2019/FIGF/SFI (SEI 4605987);

Anexo I – Demandas 2018 por órgão (SEI 4627506);

Anexo II – Demandas 2019 por órgão (SEI 4629871);

Memorando nº 46/2019/RCTS/SRC (SEI 4606261);

Memorando nº 62/2019/SCP (SEI 4613837);

Memorando nº 132/2019/SOR (SEI 4621612);

Memorando nº 93/2019/SCO (SEI 4620415);

Memorando nº 40/2019/SPR (SEI 4615893);

Memorando nº 119/2019/SAF (SEI 4600799);

Processo nº [53500.005127/2015-35](#), referente à contratação de consultoria para suporte na execução da estratégia da Anatel, contemplando o contrato com o consórcio vencedor (Contrato PROC-AB-CTR-016-15-BDT) e os respectivos produtos desenvolvidos e apresentados à Anatel;

Processo nº [53500.008307/2016-50](#), referente ao Produto IV.1 da Consultoria Adivisia, referente à análise de arquitetura de processos e estrutura atuais;

Processo nº [53500.030106/2016-39](#), referente ao Produto IV.2 da Consultoria Adivisia, relativos aos processos futuros, Books de processos e fluxos;

Processo nº [53500.028961/2016-80](#), referente à proposta de Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018;

Projeto de Implantação do macroprocesso Gerir Serviços de TI, Processo SEI nº [53500.068613/2017-26](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Gerir Pessoas, Processo SEI nº [53500.003043/2018-18](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Gerir Aquisições e Contratos, Processo SEI nº [53500.003020/2018-03](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Gerir Recursos à Prestação, Processo SEI nº [53500.024191/2018-68](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Gerir Comunicação, Processo SEI nº [53500.024262/2018-22](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Tratar Demandas Decisórias, Processo SEI nº [53500.024039/2018-85](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Realizar Gestão Econômica da Prestação, Processo SEI nº [53500.024257/2018-10](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Realizar Suporte Jurídico, Processo SEI nº [53500.024266/2018-19](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Realizar Fiscalização Regulatória, Processo SEI nº [53500.046278/2017-13](#);

Projeto de Implantação do macroprocesso Gerir Informação e Conhecimento, Processo SEI nº [53500.062982/2017-13](#);

Matéria para Apreciação do Conselho Diretor nº 638/2016 (Processo nº [53500.028961/2016-80](#), SEI nº 1005060), que submeteu ao Colegiado proposta de Consulta Pública referente à Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018. Entre os temas a serem atacados pela Agência nesse biênio estava o item “7 - Elaboração do novo Regimento Interno da Anatel” da Agenda Regulatória (SEI nº 1078772).

MANIFESTAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA ANATEL

Memorando nº 65/2019/PR

Ao Ouvidor (OV)

Assunto: **Relatório de Análise Crítica OV 2018/2019.**

Faço referência à apresentação, pela Ouvidoria, de seu relatório de atividades (SEI 4871434), elaborado em atendimento ao disposto no art. 22, §1º, III e §4º da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências), e ainda conforme hipótese prevista no art. 52 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

Diante do exposto, e à guisa de manifestação como Presidente Substituto e Conselheiro, em ambos casos destinatário do Memorando-Circular nº 15/2019/OV (SEI 4931312), encaminho as seguintes considerações.

O comparativo entre os exercícios de 2018 e 2019, a partir de informações das Superintendências, limita-se ao tema fiscalização, não havendo sido abordadas diversas outras atividades realizadas pela Agência durante o período. Nesse sentido, o relatório constitui um recorte sobre tal tema, podendo ser apreciado como “relatório temático”, apenas parte do que a dicção legal apontou como atividades, num escopo da totalidade – ou pelo menos do conjunto das ações finalísticas – das ações do órgão regulador.

O foco geral do trabalho apresentado centra-se em suposta ruptura entre o planejamento da Agência e a atuação da Superintendência de Fiscalização (SFI). A motivação da opção pela limitação do trabalho a este aspecto não pode ser apreendida dos termos do documento.

Cumprir apontar que, no que tange à observação de que elevado percentual de horas de fiscalização executadas foram consideradas não-alinhadas às Diretrizes do Plano Operacional (Tático), não foi possível depreender qual a metodologia utilizada para o alcance dos percentuais apontados na conclusão da Ouvidoria.

Destaca-se que o elenco de temas e subtemas de priorização das ações de fiscalização orienta essas atividades apenas nos cenários de limitação de recursos, em que a escolha de uma determinada ação imponha a não realização de outra. Em cenários de disponibilidade de insumos, as ações de fiscalização podem ser realizadas conforme as solicitações, estando ou não alocadas em rol prioritário.

Frisa-se que as ações realizadas em temas sem correlação aparente com as diretrizes táticas constantes da Portaria nº 722/2017, referem-se a obrigações legais vigentes e exigíveis dos administrados e, logo, de execução mandatória.

Quanto ao tema Outorga, entende-se que há relação de pertinência com a diretriz “Promover o uso eficiente e adequado de espectro, órbita e numeração considerando a evolução tecnológica”. Assim, questiona-se a sugestão de total desalinhamento.

Contudo, a despeito de que a apreciação crítica da atuação da Agência não tenha se dado de forma ampla, contemplando um panorama mais geral de suas atividades, em instrumento mais afeito à dicção da Lei das Agências, conclui-se que as sugestões apresentadas devem ser consideradas quando da revisão das Diretrizes do Planejamento Estratégico da Anatel.