



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

PAUTA DA 2ª REUNIÃO

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**21/03/2017
TERÇA-FEIRA
às 09 horas**

**Presidente: Senador Eduardo Braga
Vice-Presidente: Senador Acir Gurgacz**



Comissão de Serviços de Infraestrutura

**2ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 21/03/2017.**

2ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Terça-feira, às 09 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	OFS 19/2016 - Não Terminativo -	SEN. LASIER MARTINS	8
2	PLS 475/2012 - Terminativo -	SEN. HÉLIO JOSÉ	90
3	PLS 379/2008 - Terminativo -	SEN. FERNANDO BEZERRA COELHO	107
4	PLS 11/2013 - Terminativo -	SEN. DALIRIO BEBER	126

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA - CI

PRESIDENTE: Senador Eduardo Braga

VICE-PRESIDENTE: Senador Acir Gurgacz

(23 titulares e 23 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
		PMDB	
Renan Calheiros(7)	AL (61) 3303-2261	1 Hélio José(7)	DF (61) 3303-6640/6645/6646
Eduardo Braga(7)	AM (61) 3303-6230	2 Garibaldi Alves Filho(7)	RN (61) 3303-2371 a 2377
Romero Jucá(7)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	3 Rose de Freitas(7)	ES (61) 3303-1156 e 1158
Elmano Férrer(7)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847	4 Jader Barbalho(7)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832
Raimundo Lira(7)	PB (61) 3303.6747	5 VAGO	
	Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)		
Ângela Portela(PT)(3)	RR	1 Fátima Bezerra(PT)(3)	RN (61) 3303-1777 / 1884 / 1778 / 1682
Jorge Viana(PT)(3)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	2 Gleisi Hoffmann(PT)(3)	PR (61) 3303-6271
José Pimentel(PT)(3)	CE (61) 3303-6390 /6391	3 Humberto Costa(PT)(3)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Paulo Rocha(PT)(3)	PA (61) 3303-3800	4 Lindbergh Farias(PT)(3)	RJ (61) 3303-6427
Acir Gurgacz(PDT)(3)	RO (61) 3303-3131/3132	5 Regina Sousa(PT)(3)	PI (61) 3303-9049 e 9050
	Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)		
Ataídes Oliveira(PSDB)(2)	TO (61) 3303-2163/2164	1 José Agripino(DEM)(6)	RN (61) 3303-2361 a 2366
Cássio Cunha Lima(PSDB)(2)	PB (61) 3303-9808/9806/9809	2 VAGO	
Flexa Ribeiro(PSDB)(2)	PA (61) 3303-2342	3 VAGO	
Ronaldo Caiado(DEM)(6)	GO (61) 3303-6439 e 6440	4 VAGO	
	Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)		
Otto Alencar(PSD)(4)	BA (61) 3303-1464 e 1467	1 Lasier Martins(PSD)(4)	RS (61) 3303-2323
Wilder Moraes(PP)(4)	GO (61)3303 2092 a (61)3303 2099	2 Ivo Cassol(PP)(4)	RO (61) 3303.6328 / 6329
Roberto Muniz(PP)(4)	BA (61) 3303-6790/6775	3 Gladson Cameli(PP)(4)	AC (61) 3303-1123/1223/1324/1347/4206/4207/4687/4688/1822
	Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)		
Vanessa Grazziotin(PCdoB)(1)	AM (61) 3303-6726	1 Antonio Carlos Valadares(PSB)(1)	SE (61) 3303-2201 a 2206
Fernando Bezerra Coelho(PSB)(1)	PE (61) 3303-2182	2 VAGO	
VAGO		3 VAGO	
	Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)		
Wellington Fagundes(PR)(5)	MT (61) 3303-6213 a 6219	1 Armando Monteiro(PTB)(5)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125
Vicentinho Alves(PR)(5)	TO (61) 3303-6469 / 6467	2 Thieres Pinto(PTB)(5)	RR 33036315
Pedro Chaves(PSC)(5)	MS	3 Magno Malta(PR)(5)	ES (61) 3303-4161/5867

- (1) Em 09.03.2017, os Senadores Vanessa Grazziotin e Fernando Bezerra Coelho foram designados membros titulares; e o Senador Antonio Carlos Valadares, membro suplente, pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 9/2017-BLSDEM).
- (2) Em 09.03.2017, os Senadores Ataídes Oliveira, Cássio Cunha Lima e Flexa Ribeiro foram designados membros titulares, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. 33/2017-GLPSDB).
- (3) Em 09.03.2017, os Senadores Ângela Portela, Jorge Viana, José Pimentel, Paulo Rocha e Acir Gurgacz foram designados membros titulares; e os Senadores Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Humberto Costa, Lindbergh Farias e Regina Sousa, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Of. 6/2017-GLBPRD).
- (4) Em 09.03.2017, os Senadores Otto Alencar, Wilder Moraes e Roberto Muniz foram designados membros titulares; e os Senadores Lasier Martins, Ivo Cassol e Gladson Cameli, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, para compor o colegiado (Memo. 30/2017-BLDPRO).
- (5) Em 09.03.2017, os Senadores Wellington Fagundes, Vicentinho Alves e Pedro Chaves foram designados membros titulares; e os Senadores Armando Monteiro, Thieres Pinto e Magno Malta, membros suplentes, pelo Bloco Moderador, para compor o colegiado (Of. nº 5/2017-BLOMOD).
- (6) Em 13.03.2017, o Senador Ronaldo Caiado foi designado membro titular; e o Senador José Agripino, membro suplente, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº07/2017-GLDEM).
- (7) Em 14.03.2017, os Senadores Renan Calheiros, Eduardo Braga, Romero Jucá, Elmano Férrer e Raimundo Lira foram designados membros titulares; e os Senadores Hélio José, Garibaldi Alves Filho, Rose de Freitas e Jader Barbalho, membros suplentes, pelo PMDB, para compor o colegiado (Of. nº 33/2017-GLPMD).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 9:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): THALES ROBERTO FURTADO MORAIS
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-4607
FAX: 61 3303-3286

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 61 3303-3292
E-MAIL: ci@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

**Em 21 de março de 2017
(terça-feira)
às 09h**

PAUTA
2ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA - CI

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

Textos

PAUTA

ITEM 1

OFICIO "S" Nº 19, de 2016

- Não Terminativo -

Encaminha, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 45 da Lei Geral de Telecomunicações - Lei nº 9.472/97, Relatório da Ouvidoria da Anatel - agosto 2016.

Autoria: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL

Relatoria: Senador Lasier Martins

Relatório: Pelo conhecimento e arquivamento

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CI\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 475, de 2012

- Terminativo -

Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, para criar a obrigatoriedade de prestação semestral de contas ao Congresso Nacional.

Autoria: Senador Waldemir Moka

Relatoria: Senador Hélio José

Relatório: Pela prejudicialidade. (votação simbólica)

Observações:

1 - *Parecer da CCJ pela aprovação, nos termos do substitutivo apresentado;*

2 - *Votação simbólica, nos termos da Instrução Normativa nº 5/2015-SGM.*

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CI\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

[Parecer \(CCJ\)](#)

ITEM 3

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 379, de 2008

- Terminativo -

Dispõe sobre incentivo à exploração e implantação de centrais de geração a partir de fonte eólica e dá outras providências.

Autoria: Senador Renato Casagrande

Relatoria: Senador Fernando Bezerra Coelho

Relatório: Pela rejeição

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CI\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

[Parecer \(CAE\)](#)

ITEM 4

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 11, de 2013

- Terminativo -

Altera a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes - FNIT e dá outras providências, para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto de arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos não motorizados.

Autoria: Senador Antonio Carlos Rodrigues

Relatoria: Senador Dalirio Beber

Relatório: Pela aprovação com emendas

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CI\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

[Parecer \(CAE\)](#)

1



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Ofício “S” nº 19, de 2016 (nº 26, de 2016, na origem), do Ouvidor da Agência Nacional de Telecomunicações, que encaminha, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 45 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, seu Relatório de Atividades, publicado em agosto de 2016.



Relator: Senador **LASIER MARTINS**

I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Relatório de Atividades da Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), publicado em agosto de 2016. O referido relatório foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ouvidor da Agência, Senhor Aristóteles dos Santos, nos termos do art. 45, parágrafo único, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações – LGT).

No Senado Federal, a matéria foi protocolada como Ofício “S” nº 19, de 2016 (nº 26, de 2016, na origem).

De acordo com o art. 104, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à esta Comissão opinar acerca de matérias que versem sobre serviços de telecomunicações e agências reguladoras pertinentes. Nesse sentido, faz parte de suas atribuições examinar as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria da Anatel.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

O documento em exame está estruturado em quatro capítulos, além da apresentação, quais sejam a Ouvidoria da Anatel, a Regulação, o Atendimento, e as Ações da Ouvidoria.

Na apresentação do relatório, o Ouvidor da Agência alerta existir na cultura da instituição uma “resistência implícita” ao acolhimento do cidadão, sendo necessária uma maior sensibilidade às demandas dos consumidores dos serviços de telecomunicações. Critica ainda o estrangulamento orçamentário sofrido pela Anatel no último período que, segundo ele, chegou a “limites insuportáveis”, prejudicando atividades cotidianas fundamentais da Agência, como a fiscalização das operadoras.

Na primeira seção do documento, a Ouvidoria discorre sobre o instituto da ouvidoria pública no Brasil, descrevendo seu histórico, conceito, características de gestão e modelos. Assim, assevera, citando a Ouvidoria-Geral da União, que “uma Ouvidoria deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, permitindo que suas críticas e sugestões subsidiem a melhoria dos serviços públicos prestados”.

De acordo com o relatório, algumas proposições da Ouvidoria da Anatel sofrem resistências internas, não havendo o reconhecimento, por setores do órgão, que o direito de petição do cidadão junto à Agência é um direito concreto, legalmente garantido pelo art. 3º, XI, da LGT.

Ainda segundo o relatório, a Ouvidoria está trabalhando com um corpo de pessoal aquém de suas necessidades, e o pleito de atenção para o problema não foi devidamente considerado pela administração da Casa. Para o órgão, falta à Anatel uma política de participação social que busque promover uma cultura de atendimento ao cidadão.

A segunda seção aprecia a atuação regulatória da Anatel e analisa a participação da Agência na tentativa do mercado em limitar o volume de dados no provimento de conexões de banda larga fixa. Segundo a Ouvidoria, as ações iniciais do órgão regulador sobre o tema podem ser consideradas insuficientes e inadequadas.



SF/17213.17295-60



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Sobre a recuperação judicial da Oi, o órgão afirma que “a Anatel vem acompanhamento a contento a questão que, sem dúvida, é extremamente pertinente”.

O terceiro capítulo do Relatório de Atividades trata do atendimento dispensado pela Anatel aos consumidores dos serviços de telecomunicações.

Sobre o tema, a Ouvidoria considera que o modelo de atendimento ao consumidor em prática tanto pelas operadoras dos serviços quanto pela Anatel é ineficiente, precisando ser estruturalmente reformulado. Nesse contexto, avalia a atuação das empresas e da Agência em relação ao bloqueio da conexão de dados nos serviços de banda larga móvel estabelecido a partir do início de 2015. Para o órgão, seria necessário que a Anatel resguardasse o direito dos consumidores que firmaram seus contratos prevendo, em casos de esgotamento da franquia contratada, apenas a redução da velocidade de conexão e não o bloqueio do serviço. E conclui: “é lamentável e controversa esta visão até o momento não revista pela direção da Agência”.

No que tange aos canais de atendimento ao consumidor disponibilizados pela Anatel, a Ouvidoria defende alterações que levem em consideração o resultado final da satisfação do cidadão depois de todo procedimento.

Quanto ao tratamento das reclamações registradas pelos consumidores na Agência, a Ouvidoria discorda da metodologia estabelecida pela Superintendência de Relação com os Consumidores (SRC), que considera uma reclamação atendida com a mera resposta ao protocolo, e não com a solução efetiva do problema reclamado.

Ainda sobre o tema, o órgão aponta que, em média, “perto de 50% dos consumidores dos serviços de telecomunicações estão insatisfeitos em relação à capacidade de solução dos problemas pelas empresas prestadoras de serviço”.

Na última seção do relatório são listadas as ações da Ouvidoria para o aperfeiçoamento do atendimento ao cidadão, das quais destaca o acordo de cooperação técnica firmado com Instituto de Pesquisa Econômica



SF/17213.17295-60



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Aplicada (IPEA) para a implementação da chamada “Pesquisa de Satisfação na Anatel”.

Por fim, o órgão apresenta um balanço de sua atuação em números: até agosto de 2016 a Ouvidoria atendeu 3.425 manifestações acerca de questões envolvendo a Agência, como reclamações, pedidos de informação, críticas e agradecimentos.

II – ANÁLISE

À luz das informações apresentadas pela Ouvidoria da Anatel em seu relatório, consideramos que foram cumpridos os preceitos legais estatuidos na LGT referentes à atuação daquele órgão.

Entendemos que a Ouvidoria atuou com isenção e independência em relação à Anatel, destacando-se as observações críticas tecidas pelo Ouvidor quanto à insuficiência de desempenho daquela Agência com respeito a algumas de suas atribuições. A Ouvidoria demonstra desempenhar com eficácia seu papel de defender os direitos e deveres básicos dos usuários dos serviços de telecomunicações, buscando instituir canais permanentes de comunicação e interação entre ela e a sociedade em geral.

III - VOTO

Com base no exposto, opinamos que a Comissão de Serviços de Infraestrutura tome conhecimento do Ofício “S” nº 19, de 2016 (nº 26, de 2016, na origem), da Agência Nacional de Telecomunicações, e delibere pelo encaminhamento do processado ao arquivo.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL
OFÍCIO Nº S/19, de 2016
(Nº 26/2016, na origem)

A Sua Excelência o Senhor
JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes
CEP 70.160-900 – Brasília/DF

Assunto: **Relatório da Ouvidoria da Anatel**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

1. Em atenção ao disposto no Parágrafo Único do Artigo 45 da Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472/97, encaminhamos para conhecimento, em anexo, exemplar do Relatório da Ouvidoria, contendo apreciações sobre a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.
2. Aproveitamos para informar que o Relatório, a partir da publicação no Diário Oficial da União – D.O.U. estará disponível, também, no Portal da Anatel: www.anatel.gov.br em Institucional >> Institucional >> Ouvidoria >> Relatórios da Ouvidoria, para conhecimento pela sociedade em geral.

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Aristóteles dos Santos, Ouvidor**, em 12/08/2016, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, II, da Portaria nº 1.476/2014 da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0733727** e o código CRC **8EC167F6**.

RELATÓRIO OUVIDORIA DA ANATEL AGOSTO 2016



Relatório Analítico Ouvidoria da Anatel

Agosto de 2016

Ouvidoria da Anatel

Aristóteles dos Santos
Ouvidor da Anatel

Equipe da Ouvidoria:

Alexnaldo Cerqueira da Silva
Carlos Vinícius Brito Reis
Cláudio Fernandes Dias
Daeman Hessel da Cunha
Ianne Aryel de Souza Nascimento
Karina Moreira Ferreira
Maurício da Silva Vilanova
Susan Chiode Perpétuo



SUMÁRIO

Apresentação	9
1. Ouvidoria na Anatel	13
1.1. Ouvidoria Pública	13
1.2. Por uma Política de Participação Social na Anatel	25
2. Regulação	29
2.1. Posicionamento da Ouvidoria sobre o Acesso à Internet Banda Larga Fixa	29
2.1.1. Análise da Atual Situação de Alteração na Oferta do Serviço Banda Larga Fixa ...	31
2.1.2. Dados Comparativos entre Países	34
2.2. Situação da Oi e o Papel do Regulador	39
3. Atendimento	41
3.1. Considerações sobre o Relatório 2015 da Ouvidoria	41
4. Ações da Ouvidoria	61
4.1. Processos de Trabalho da Ouvidoria da Anatel	61
4.2. Dados do Atendimento da Ouvidoria	64



APRESENTAÇÃO

"E me inventei neste gosto, de especular ideia."

Guimarães Rosa

Considerando que este será o último relatório que faço nesta gestão como ouvidor da Anatel, uma vez que já houve minha recondução ao cargo não sendo permitida pela legislação outra recondução, ele adquire algumas características especiais.

Inicialmente, gostaria de sugerir a alta direção da Agência, especialmente aos membros do seu Conselho Diretor que adotem uma atitude de maior sensibilidade e acolhimento às avaliações, análises e sugestões trazidas pela Ouvidoria.

O legislador deu à Ouvidoria a responsabilidade de trazer um olhar analítico para o funcionamento da Anatel: seus regulamentos, suas normas e funcionamento operacional, dentre outros. Quando o legislador imputou à Ouvidoria a atribuição de apreciar criticamente a atuação da Agência, indicou-lhe agir no espaço de acolher as questões trazidas por aqueles que ao procurarem a Agência, se deparem com dificuldades em transitar suas questões ou mesmo em estabelecer seus diálogos com a Anatel através dos canais naturais.

Por isso, durante o período de exercício da função de ouvidor, estabeleceu-se em nosso processo de trabalho, com destaque o atendimento de demandas de reclamações, sugestões, elogios, críticas e mesmo queixas dos mais diversos grupos sociais como instituições, parlamentares, autoridades (com ou sem representação pública constituída) e, principalmente, de cidadãos consumidores a quem, a nosso ver, deve-se uma atenção especial devido a sua hipossuficiência perante o poder das operadoras e instituições de forma geral.

Na prática, o que pudemos constatar no período em que estivemos frente à Ouvidoria, é que temos conseguido um alto grau de eficiência em muitas de nossas proposições como demonstrado no balanço feito no relatório publicado em dezembro/2013.

No entanto, é importante reafirmar que é nossa percepção que vem aumentando (senão perpetuando) na cultura institucional uma resistência implícita, subliminar do acolhimento aos cidadãos que procuram a Anatel para apresentação de demandas.

Esta abordagem foi feita de maneira contundente no Capítulo 2: Atendimento do Relatório de setembro/2015 e volta a ser apresentada no Capítulo 3 deste Relatório.

Estou seguro de que não existe solução possível para a questão do atendimento da Anatel senão uma abordagem considerando toda a complexidade do tema de maneira a planejar uma intervenção abrangente em cada espaço da estrutura sistêmica das operadoras à Anatel, como descrito nos dois relatórios citados.

É muito importante olhar para essas questões com desprendimento e sem receio, uma vez que, fortalecer o instituto ouvidoria pública deveria ser proposição de qualquer cidadão e agente público cuja referência maior seja a convivência democrática.

Não poderia deixar de mencionar também que o estrangulamento econômico ocorrido no plano federal nesse último período, acabou por propiciar um corte orçamentário em todas as instituições públicas ligadas ao Governo Federal chegando, no caso da Anatel, a limites insuportáveis.

As restrições chegaram a colocar em dificuldade até mesmo atividades cotidianas fundamentais para a Agência como a fiscalização.

Ao longo desse Relatório apresentamos recomendações de ações que compreendemos serem importantes para o fortalecimento institucional da Anatel.

Pela importância do tema, insistimos, mais uma vez, na necessidade da alta direção da Agência compreender e absorver melhor o instituto da ouvidoria pública que além de trazer um outro olhar mais sensível às demandas sociais e coletivas dos cidadãos consumidores, apresenta frequentes sugestões para aperfeiçoamento e melhorias institucionais.

A Ouvidoria pode e deve ser acolhida pela alta direção como agente de produção de propostas que ao serem analisadas na amplitude de seus insumos passaria a ser utilizada como um estratégico instrumento de gestão.

Assim, estamos apresentando neste Relatório um capítulo especial sobre o instituto da ouvidoria pública na expectativa de estar potencializando a Agência para uma melhor compreensão, absorção e aproveitamento, ainda que parcial, dos produtos, análises, propostas e sugestões trazidas pela Ouvidoria inclusive na perspectiva de sua assimilação como instrumento de gestão.

Ao optar pela utilização da produção da Ouvidoria para o aprimoramento na tomada de decisão em diversos aspectos institucionais todos saem fortalecidos, a Anatel e a Ouvidoria que nesta perspectiva, aumentará sua eficiência e eficácia.

Por fim, apresento um afetuoso abraço a todos aqueles com os quais tive a oportunidade de conviver, trabalhar, produzir, trocar experiências e desempenhar atividades aqui na Agência.

Aristóteles dos Santos
Ouvidor



1. OUVIDORIA NA ANATEL

*“Mas se desejarmos fortemente o melhor e, principalmente, lutarmos pelo melhor...
O melhor vai se instalar em nossa vida. Porque sou do tamanho daquilo que vejo,
E não do tamanho da minha altura.”*
Carlos Drummond de Andrade

1.1. Ouvidoria Pública

Objetivando trazer mais informação sobre o Instituto da Ouvidoria Pública no Brasil, buscaremos apresentar neste capítulo, os conceitos, normas, competências e a atividade concreta da Ouvidoria da Agência na expectativa de potencializar um melhor aproveitamento e maior eficácia para as atividades deste órgão, assim como melhor aproveitamento para a Agência como um todo a partir das ações, sugestões e atuação permanente da Ouvidoria assimilando-a também como potente instrumento de gestão.

Abordaremos inicialmente a redemocratização do país e o incremento das Ouvidorias Públicas, conceitos mais consolidados e características de gestão.

Situaremos nesse contexto a Ouvidoria da Anatel, algumas recomendações já feitas e acatadas pela Agência, assim como outras pendentes.

Finalmente faremos alguns esclarecimentos quanto às possibilidades e propostas de maior interlocução da Ouvidoria com a Alta direção da Agência na perspectiva de criar maiores condições de utilização da Ouvidoria como instrumento de gestão para a Anatel.

Ao deparar com a atribuição de fazer e publicar avaliação crítica sobre o funcionamento da Anatel apresentam-se peculiaridades e dificuldades necessárias de serem assimiladas nesse exercício.

Neste contexto é útil lembrar o filósofo grego Platão que apresentou em “O Mito da Caverna” um importante esclarecimento sobre o fenômeno de ser perfeitamente possível se ter visões distintas diante de um mesmo fato ou fenômeno, dependendo do ângulo e dos aspectos que norteiam nosso olhar.

Considerando essa premissa, passa a ser natural a compreensão de que se podem ter leituras distintas, sendo cada qual verdadeira e respeitosa, bastando para isso que se tenha tido vivências históricas e conhecimentos, também, distintos, o que é absolutamente comum em qualquer grupo humano.

Exatamente por isso é imperioso que se garanta nesse exercício, com a significância e importância devidas, os cuidados imprescindíveis para se manter a rigorosa guarda e respeito aos princípios básicos constitucionais definidos para a administração pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no exercício da crítica.

Outro zelo é manter a determinação de oferecer sugestões de melhorias, sempre que possível, uma vez que, a nosso ver, a crítica por si mesma não faz sentido, só adquirindo relevância se é adotada desde a origem como um exercício e ou instrumento de melhorias e aperfeiçoamentos institucionais.

A Figura (1) abaixo consegue traduzir bem o que entendemos ser o exercício da crítica necessário a uma ouvidoria pública.

Figura 1



A democratização do País e as Ouvidorias Públicas¹

Para uma melhor compreensão da instituição de Ouvidorias Públicas no Brasil é importante um breve resumo histórico.

Em 1824 houve uma proposta de criação de um *ombudsman* brasileiro, que comungava das mesmas intenções do *ombudsman* sueco. Tal proposta, contudo, não foi aceita no Brasil naquela época.

Após tímidas iniciativas ao longo dos anos, a discussão sobre o tema retornou apenas em 1960, quando iniciaram os debates para o estabelecimento de instituições similares dentro do Governo Federal, principalmente nas áreas de saúde e previdência social.

Entretanto, com o Golpe de Estado que instalou a ditadura militar no Brasil em 1964, todas as instituições democráticas foram relegadas ao silêncio forçado. Dentre elas a ideia de instituição das ouvidorias.

Nesse histórico pelo menos duas lições importantes se tiram: a primeira é a evidência de uma sintonia entre as democracias e o exercício das ouvidorias. A segunda lição que a história nos revela é a incompatibilidade total da convivência harmônica entre os ditadores e os ouvidores.

Por isso mesmo é que depois do represamento completo da vida democrática por mais de 20 anos desde abril de 1964 até a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, culminando com a promulgação da chamada Constituição Cidadã em 1988, foi que novas experiências em Ouvidoria começaram a surgir no Brasil.

O próprio título “Constituição Cidadã” queria fazer referência aos avanços democráticos e direitos do cidadão contidos nessa nova carta constitucional. Dentre os avanços conquistados nesse bojo destacamos:

- Direitos Fundamentais;
- Princípios da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade (transparência) e Eficiência; (Art.37);
- *Habeas Data* (Art. 5, LXXII);

¹ Esta abordagem já foi feita pela ouvidoria no Relatório Analítico da Ouvidoria da Anatel – Dez. 2007

- Juizados Especiais (Cíveis e Criminais) (Art. 24, X; Art. 98, I);
- Ouvidorias do Judiciário e do MP (Art. 103-B, §7º e Art. 130-A, §5º)
- Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990)
- As Ouvidorias Públicas

Doutrinadores como BOBBIO², BONAVIDES³, NOVELINO⁴ e outros, têm classificado os direitos fundamentais em gerações ou dimensões: na 1ª geração encontram-se os direitos de liberdade; na 2ª geração os direitos sociais; na 3ª geração temos os direitos coletivos e difusos; e na 4ª geração os direitos de solidariedade e fraternidade.

Destacamos aqui os Direitos de Quarta Geração, por entendermos que nesse âmbito é que se desenvolvem as atividades típicas de Ouvidoria Pública.

Prosseguindo neste mesmo sentido, lembramos que a partir de 2002 foram implementadas no âmbito federal, outras definições relevantes em relação à cidadania, transparência, direitos dos consumidores e ouvidorias públicas como as mencionadas a seguir:

- Aumento de Ouvidorias Públicas no âmbito do Governo Federal, de 45 (2002) para 280 (2016), conforme dados da OGU⁵;
- Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC (Dec. nº 6.523/2008);
- Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011);
- Criação da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON (Dec. nº 7.738/2012);
- Plano Nacional de Consumo e Cidadania – PLANDEC (Dec. nº 7.963/2013)
- Reconhecimento da Ouvidoria-Geral da União como Coordenadora das Ouvidorias Públicas Federais;
- Organização e desenvolvimento de Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas.

² BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, p. 6. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006.

⁴ NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método, 2008.

⁵ <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=433000&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef> Acesso em 26/07/2016

Conceito de Ouvidoria Pública

Destacamos aqui duas definições conceituais de Ouvidoria Pública, que se complementam, no sentido de demonstrar com maior clareza e exatidão, as referências centrais que adotamos. Uma da Ouvidoria-Geral da União que defende o seguinte:

“uma Ouvidoria deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, permitindo que suas críticas e sugestões subsidiem a melhoria dos serviços públicos prestados.”⁶

Outra, do PRO-REG⁷ (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão em Regulação):

“a Ouvidoria constitui-se em um importante instrumento de aperfeiçoamento do controle social e da comunicação entre o cidadão e a Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para a melhoria dos serviços públicos.”⁸

Dentre os objetivos definidos no PRO-REG, destaca-se:

“o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório”.

Duas consultorias participaram desse trabalho, especificamente a de Caio Márcio Marini Ferreira com o objetivo de: *“apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória e a apresentação de estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências.”*

E a de José S. Paoli com o objetivo de: *“apresentar estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo comparação entre*

⁶ Manual de Orientações para a Implantação de Unidade de Ouvidoria da Ouvidoria Geral da União – OGU.

⁷ Objetivando o fortalecimento da capacidade institucional de gestão e regulação, o Governo Federal, lançou, através do Decreto nº 6.062, de 16/03/2007, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão em Regulação – PRO-REG.

O PRO-REG contou com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e teve como objetivo desenvolver ações com vistas a promover o fortalecimento dos mecanismos institucionais para gestão em regulação, propiciando condições para a melhoria da qualidade da regulação, a consolidação da autonomia decisória das Agências Reguladoras federais, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de supervisão e de controle social.

⁸ PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil / Jadir Dias Proença (org.) – Brasília: Semear Editora / Presidência da República, 2010. Vol 2

os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar ao Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória.”

Características Definidoras da Ouvidoria Pública e Principais Desafios

Nos estudos produzidos pelo PRO-REG, sugere-se que as ouvidorias públicas devem ter as seguintes características:

- Autonomia administrativa e orçamentária
- Matéria-prima
- Independência
- Acessibilidade
- Transparência
- Magistratura de persuasão

E ainda, *“De acordo com a análise diagnóstica realizada, é possível identificar necessidades de fortalecimento institucional das ouvidorias em três direções”:*

- Melhoria da gestão da eficiência
- Melhoria da gestão da eficácia
- Melhoria da gestão da efetividade

Características de Gestões das Ouvidorias Públicas

As ouvidorias públicas, criadas e estruturadas nesta caminhada, apresentam características e históricos distintos.

No entanto, todas têm em comum um olhar especial para o pronto acolhimento do cidadão e suas manifestações, seja reclamação, denúncia, sugestão, pedido de informação, crítica, agradecimento ou elogio.

A atuação eficiente da ouvidoria é pedagógica, esclarecedora e educativa buscando de um lado, restituir ao cidadão os direitos desrespeitados pela instituição e, de outro, de demonstrar, quando houver, os equívocos do cidadão. Dessa forma cabe

à ouvidoria atuar como restauradora da relação entre a instituição e o cidadão, influenciando positivamente para o bem da própria organização.

As ouvidorias públicas podem ser caracterizadas em três modelos:

OMBUDSMAN: Com enfoque na avaliação crítica sobre o funcionamento/desempenho do órgão público.

ASSISTÊNCIA SOCIAL – Atua, principalmente, como um espaço da assistência e tratamento das demandas recebidas dos cidadãos.

INSTRUMENTO DE GESTÃO – Analisa os elementos de atendimento, informações e fenômenos, de forma quantitativa e qualitativa, organizando dados e/ou estatísticas, o que possibilita subsidiar propostas e recomendações para a alta gestão, com vistas à construção de cenários e aperfeiçoamento da instituição.

Tentamos efetivamente exercitar uma ouvidoria que absorvesse as três características por acredita-las pertinentes e relevantes.

As definições normativas de atribuições e competência da Ouvidoria da Anatel lhe deram propriedades especialmente fortes para atuar como Ombudsman e ao definir acesso irrestrito às informações e participação das reuniões da mais alta direção da Agência, o Conselho Diretor, dá oportunidade às ponderações “online” e potencializa de alguma forma a atuação também como instrumento de gestão.

Diante deste cenário propício e por compreender que a crítica por si só não cumpre plenamente o objetivo de melhorar a Agência é que se buscou uma atuação mais eficaz ao fazer a apreciação crítica da atuação da Anatel, como determina a Lei Geral de Telecomunicações – LGT⁹.

Foi nessa perspectiva que sempre se buscou apresentar sugestões e recomendações para a solução e ou melhoramento para as questões objeto de

⁹LGT - “Art. 45. O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.” (Grifo Nosso)

apreciação desta Ouvidoria. Tentou-se assim atuar especialmente como instrumento de gestão ao utilizar-se dos mecanismos internos para efetivar o apontamento de questões a serem aprimoradas no âmbito da estrutura da Agência, sempre acompanhadas de sugestões dos aperfeiçoamentos necessários.

Reconhecemos, no entanto, que isto não foi plenamente compreendido e assimilado pela Anatel. Nota-se em muitos casos resistências oblíquas e culturais à algumas das proposições apresentadas pela Ouvidoria.

Um exemplo clássico que podemos apresentar é o fato de existirem servidores que interpretam definições legais como, por exemplo, o direito de petição do cidadão diante da Anatel, como uma definição meramente teórica, filosófica, abstrata; e não como o direito concreto, legalmente garantido na LGT¹⁰.

Obstáculos Comuns às Ouvidorias das Agências Reguladoras

Nos estudos do PRO-REG¹¹ identificou-se claramente alguns obstáculos para a realização das atividades das ouvidorias nas agências, sendo que o **“reduzido quadro de pessoal e a falta de recursos financeiros que possibilitem a realização das atividades necessárias (...)”** mostraram-se comum a todas. (Grifo Nosso)

Este mesmo estudo sugere caminhos para superar esses obstáculos indicando que o ouvidor deve contar com a magistratura da negociação e com a Lei nº. 9.986/2000¹² (Art. 11 Parágrafo Único), que estabelece que a Agência Reguladora seja responsável por assegurar **“autonomia e independência de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades”**. (Grifo Nosso)

No caso da Anatel essas limitações não se mostraram diferentes, como já mencionamos desde a reestruturação da Agência em 2013 e no Relatório de 2015, pg.57. A Ouvidoria da Anatel está trabalhando com um corpo de pessoal muito aquém de sua necessidade que foi quantificada, onde se considerou um período de

¹⁰ Lei Geral de Telecomunicações – LGT – Art. 3º, XI.

¹¹ PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil / Jadir Dias Proença (org.) – Brasília: Semear Editora / Presidência da República, 2010. Vol. 2

¹² Lei que dispõe sobre os Recursos Humanos nas Agências Reguladoras

três anos para calcular a média da produção, definições dos produtos, tempo médio gasto para a elaboração de cada produto e o quantitativo e características dos profissionais para se chegar ao quantitativo de homem/hora necessário para o desempenho de suas atribuições.

Este estudo detalhado foi entregue tanto à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas da Anatel (AFPE) quanto ao Gabinete da Presidência (GPR) além de outras áreas de influência na estrutura administrativa e executiva da Anatel, mas apesar dos documentos que solicitavam atenção e consideração na definição do pessoal para a Ouvidoria, ficou-se o sentimento de que não foi devidamente considerado.

A Ouvidoria da Anatel

Em termos de alcance, pode-se afirmar que dentre as agências reguladoras federais, a definição legal, conceitual e das competências da Ouvidoria da Anatel já prevê de forma sólida e consistente algumas das prerrogativas fundamentais ao bom funcionamento de uma ouvidoria. Para melhor compreensão destacamos algumas que nos parecem mais fundamentais e robustas.

A LGT define a Competência Legal e algumas prerrogativas da Ouvidoria da Anatel:

“Art. 45. O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.” (Grifo Nosso)

O Decreto nº 2.338/1997 (Regulamento da Anatel), reforça que:

“Art.51. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, sendo-lhe dado o direito de assistir às sessões e

reuniões do Conselho Diretor, **inclusive as secretas**, bem como de acesso a todos os autos e documentos, não se lhe aplicando as ressalvas dos art.21, §1º, e art.39 da Lei nº. 9.472, de 1997.” (Grifo Nosso)

A Resolução nº612/2013 (Regimento Interno Da Anatel), lembra que:

“Art. 138. A atuação da Agência será acompanhada por um Ouvidor, nomeado pelo Presidente da República, com as competências definidas no art. 45 da Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável.

Art. 139. O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes.”

Vale destacar ainda, o disposto no Regimento Interno da Anatel que impõe a necessidade de articulação do Atendimento da Anatel também com a Ouvidoria, em razão das suas funções, vejamos:

“Art. 220. A Gerência de Canais de Relacionamento tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Relações com Consumidores:

I - administrar a Central de Atendimento e demais canais de relacionamento, em articulação com as demais Superintendências, os órgãos vinculados ao Conselho Diretor, os órgãos vinculados à Presidência e a Ouvidoria; (Grifo Nosso)

(...)

VIII - orientar, em articulação com as demais Superintendências, órgãos vinculados ao Conselho Diretor, órgãos vinculados à Presidência, Superintendente Executivo e a Ouvidoria, sobre o atendimento e os procedimentos a serem observados pelos canais de relacionamento no que tange ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) da Sede, dos Escritórios Regionais e das Unidades Operacionais;” (Grifo Nosso)

Recomendações da Ouvidoria para a Atuação da Anatel

Ao longo dos últimos anos a Ouvidoria da Anatel fez uma série de recomendações à Agência, muitas foram bem assimiladas, absorvidas e resultaram em melhoramentos significativos de definições, regulamentos e ou da própria gestão da Agência, outras ficaram suspensas e por último ressaltamos as recomendações da Ouvidoria sobre o Atendimento da Agência, que foram rebatidas com enorme

dissenso como relatado no Capítulo 3 (Atendimento) desse mesmo Relatório, mas que não lograram êxito.

Ainda assim, destacamos algumas das ações da Ouvidoria que consideramos de significativa relevância:

Proposições da Ouvidoria para Atuação da Anatel que foram assimiladas pela Agência:

QUANTO A RELAÇÃO COM CONSUMIDORES:

- Reativação do CDUST (Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações) – Relatório de 2002, pg.49;
- Opinião dos consumidores no processo regulatório – Relatório de 2005, pg.33;
- Criação de Superintendência para Defesa dos Consumidores – Relatórios de 2005, pg.14 e 2012, pg.20;
- Parceria entre a Anatel e órgãos de defesa dos consumidores – Relatório de 2007, pg.36;
- Validade dos créditos de celular pré-pago – Relatório de 2007, pg.38;
- Obrigatoriedade de Ouvidorias nas Prestadoras – Relatório de 2007, pg.45;
- Cumprimento do Decreto do SAC (Serviço de Atendimento ao Cliente) – Relatório de 2009, pg.52;
- Exigir o cumprimento efetivo do CDC (Código de Proteção e Defesa do Consumidor) – Relatório de 2012, pg.39;

QUANTO AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR:

- Reajustes da assinatura Básica STFC – Telefonia Fixa – Relatórios de 2005, pg.47, 2007 pg.16 e 2009 pg.36;
- Transparência no custo da telefonia – Pulso x Minuto – Relatório de 2007, pg.19;
- Efetividade do AICE (Acesso Individual Classe Especial) – Relatórios de 2007, pg.20, 2009, pg.34 e 2012, pg.18;

- Universalização da telefonia fixa – Relatórios de 2007, pg.43 e 2010, pg.22;
- Universalização do acesso à Internet – Relatórios de 2007, pg.27 e 2009, pg.47;
- Efetivação do PNBL (Programa Nacional de Banda Larga) – Relatórios de 2010, pg.32 e 2012, pg.7.

QUANTO A GESTÃO DA AGÊNCIA:

- Modernização da Anatel – Relatórios de 2000, pg.19, 2002 pg. 78, 2005 pg. 37, 2007 pg. 35, 2009 pg. 25/26 e 2012 pg. 23/25;
- Qualificação do corpo técnico – Relatório de 2000, pg.28;
- Manutenção de talentos – Relatório de 2005, pg.39;
- Valorização do corpo de servidores – Relatório de 2012, pg.29;
- Eficácia dos TACs (Termos de Ajuste de Conduta) – Relatórios de 2002, pg. 92, 2005pg. 73 e 2009, pg. 23;
- Ausência de Padronização de Multas – Relatórios de 2002, pg. 87 e 2009 pg. 21;
- Prescrição de PADO (Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigações) – Relatório de 2005, pg. 64;
- Morosidade nos PADOs – Relatório de 2012, pg. 40.

Proposições da Ouvidoria para Atuação da Anatel que ficaram Pendentes:

AÇÕES PENDENTES:

- **Melhoria no Atendimento;**

(Atendimento telefônico, registro de denúncias pelo Sistema FOCUS, Sala dos Cidadãos).

- **Garantia do Direito de Petição – LGT (Lei Geral de Telecomunicações) Art. 3º Inciso XI;**

(Reiteração/reabertura, ineficácia do modelo, sancionamento a com base nos registros do “call center”, soluções sistêmicas).

- **Estrutura da Ouvidoria**

(Condições necessárias para realização de seus processos de trabalho).

1.2. Por uma Política de Participação Social na Anatel

A Necessidade de Instituição de uma Política de Participação Social na Anatel

O papel das telecomunicações, cada vez mais, faz parte do cotidiano das pessoas. Em 27/06/2016 a Organização das Nações Unidas – ONU, por meio de seu Conselho de Direitos Humanos editou a Resolução 70/1. A/HRC/32/L.20 3 Assembleia Geral¹³, na qual reconhece que *“a disseminação da tecnologia da informação, comunicação e interconexão global tem grande potencial para acelerar o progresso humano, para superar o fosso digital e desenvolver o conhecimento das sociedades.”*

No item 12 da Resolução *“O Conselho pede ainda que todos os Estados considerem formular, por meio de processos inclusivos e transparentes com todos os atores, políticas públicas nacionais relacionadas à Internet com o objetivo de permitir o acesso universal e a defesa dos direitos humanos.”*¹⁴ (Grifo Nosso)

Essa decisão da ONU vem se somar a tantas outras tomadas nos mais diversos fóruns mundiais sempre na direção de considerarem o acesso à internet como um direito fundamental das pessoas. Dessa forma é que entendemos que, como reguladora de um setor que adquire cada vez mais contornos de serviços essenciais ao pleno exercício das potencialidades cidadãs, a Anatel precisa aprimorar sua relação com a sociedade.

¹³ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20 Acesso em 11/07/2016, Original em inglês. Tradução da Ouvidoria.

¹⁴ <https://nacoesunidas.org/resolucao-da-onu-condena-paises-que-bloquearem-acesso-a-internet/>

A participação social está ligada diretamente à legitimidade que se espera da atuação dos órgãos da Administração Pública, como defendem BARROS, A.; BERNARDES, C; REHBEIN, M., 2015, (Apud REIS, Carlos V.B., 2016¹⁵), ao afirmarem que:

“Se a legitimidade é essencial para qualquer regime político, mais ainda em um regime democrático, que conta com a participação dos cidadãos no próprio governo, mesmo que sob forma representativa.”

Para isso é essencial que a Anatel compreenda a necessidade de assimilar em suas ações o diálogo com a sociedade civil. É nesse sentido que apresentamos algumas reflexões que a Ouvidoria vem construindo ao longo dos anos naquilo que diz respeito à relação da Anatel com os cidadãos de maneira tanto de assegurar, quanto de promover a Participação Social na Agência.

Entendemos que a Anatel tem buscado aprimorar seus instrumentos de participação social e transparência, como:

- a. Audiências públicas;
- b. Consultas Públicas;
- c. Divulgação dos sorteios de Relatorias de matérias no Conselho Diretor;
- d. Transmissão ao vivo de reuniões do Conselho Diretor;
- e. Fortalecimento do CDUST – Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações;
- f. Conselho Consultivo.

No entanto, em nosso entendimento essas medidas estão muito aquém do que de fato é necessário fazer. Isto porque falta à Anatel uma Política de Participação Social que busque promover uma cultura e prática de participação social na Agência, de forma a envolver seu quadro funcional e a capacitação dos servidores para que exerça a plenitude de sua Visão que é:

¹⁵ Disponível em <https://souzareisadvocacia.wordpress.com/2016/06/30/a-garantia-da-participacao-social-na-regulacao-das-telecomunicacoes-em-face-da-limitacao-de-acesso-a-internet-por-franquias-de-dados-um-estudo-de-caso-da-atuacao-da-anatel/>

“Ser reconhecida como instituição de excelência que promove um ambiente favorável para as comunicações no Brasil, em benefício da sociedade brasileira.” (Grifo Nosso).

E, também, de seus Valores Institucionais: Capacitação Institucional, Segurança Regulatória, Transparência e Participação Social.

O aperfeiçoamento dos instrumentos é importante, mas sem uma política institucional que garanta de fato uma orientação com vistas à participação social, tornam-se ineficientes e, às vezes, caricaturas.

Um exemplo disso é o que ocorreu inicialmente na decisão cautelar sobre a temática da limitação da internet Banda Larga Fixa e que ainda tem repercutido na sociedade (tema abordado no Capítulo 2 deste Relatório.). O mesmo foi objeto de análise de artigo acadêmico, conforme citação a seguir:

“Em que pese a ampla variedade de instrumentos de participação social e a possibilidade de repercussão de medidas sobre o relevante tema, a Anatel não se valeu de alguns desses mecanismos, especialmente daqueles que poderiam trazer maior transparência no sentido de accountability e de legitimidade para sua atuação. Não prestigiar a participação social fez perder-se, naquele momento, a oportunidade de interlocução e de ampliar a compreensão sobre o funcionamento institucional no debate em questão e sobre as políticas públicas envolvidas.” (Por REIS, Carlos V.B., 2016)¹⁶,

Outro exemplo é o que ocorre, via de regra, nas consultas e audiências públicas sobre regulamentos que influem diretamente nos serviços de maior uso pelos cidadãos. Ainda que se promovam e divulguem estes instrumentos, ao utilizar uma linguagem técnica nos textos das consultas apresentadas ou na exposição das audiências públicas, o cidadão não especialista pouco pode efetivamente contribuir nestes instrumentos e ou espaços.

Mas, se ao contrário, se constrói, a partir de uma cultura de valorização da participação social, o reconhecimento da importância de se garantir a participação social neste processo, muito provavelmente se chegaria a um formato de

¹⁶ Op. Cit.

apresentação das consultas e audiências, no mínimo, com o uso de uma linguagem mais acessível ao cidadão comum.

Acreditamos, que mais que nunca é necessário promover junto ao corpo funcional da Anatel o entendimento de que os esforços desempenhados pela agência devem ser “*em benefício da sociedade brasileira.*” (Grifo Nosso)

Portanto, achamos que o essencial aqui é compreender que são positivos os diversos instrumentos de participação existentes como também os seus frequentes aperfeiçoamentos.

Chegou, no entanto, a hora de elaborar uma definição clara de política de participação social que permita a definição de um projeto e um programa de ação que possam organizar todos esses instrumentos hoje desconexos em um plano de ação robusto que inclua metas, objetivos, planejamento sólido e a capacitação de pessoal de forma a transpor os limites atuais.

2. REGULAÇÃO

*"O real não está no início nem no fim,
ele se mostra pra gente é no meio da travessia..."*

Guimarães Rosa

2.1. Posicionamento da Ouvidoria sobre o Acesso à Internet Banda Larga Fixa

Tendo em vistas o debate nacional sobre o tema envolvendo a possível mudança de algumas operadoras na oferta de planos de acesso à internet banda larga fixa com franquia limitada de dados para uso dos consumidores, bem como o escopo decisório iniciado na Anatel com a cautelar promulgada por parte da Superintendência de Relação com Consumidores – SRC, conforme publicação no D.O.U. de 18/04/2016, que proibia a limitação de acesso à internet por 90 dias a partir daquela data, e os consequentes percalços e tentativas de correção que têm sido produzidos pela Agência até o momento, esta Ouvidoria entende a necessidade de manifestar-se, novamente, sobre o tema.

No momento da decisão cautelar da Anatel, promovida pela Superintendência de Relação com Consumidores – SRC, já havia iniciado uma grande repercussão social e de manifestações junto à Agência, inclusive na Ouvidoria, quando uma das maiores operadoras do país divulgou que iria começar a comercializar planos de acesso à internet com franquia de dados mensais e que ao final do consumo destes teria o bloqueio do acesso até o novo ciclo ou nova aquisição de franquia extra. Mas que tal medida só se aplicaria a novos contratos, respeitando os vigentes.

Muitas pessoas não entenderam assim, acreditando ser um movimento de todas as operadoras, com o consentimento da Anatel, deu-se então início a uma articulação contra a limitação da internet banda larga fixa.

Em 2013 ao aprovar o novo Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (Resolução nº 614/2013), a Anatel autorizou as empresas, que desejassem, a

ofertarem planos de serviço com modalidade de franquia de dados, e em caso de seu atingimento poder diminuir a velocidade ou cobrarem pelo “consumo” excedente. Obviamente que todas essas condições deveriam ser previamente informadas aos consumidores de modo claro e expresso, conforme a Resolução nº 632/2014 Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC.

Entendemos que a interpretação desses dispositivos regulamentares da Anatel deve estar consoante com o Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014, posterior, inclusive, ao referido Regulamento do SCM. O Marco Civil, em seu Art. 7º, inciso IV, proíbe claramente a interrupção de acesso, salvo caso de inadimplência.

Em 15/04/2016, a Ouvidoria enviou o Memorando-Circular nº 1/2016/SEI/OV ao Conselho Diretor da Anatel, defendendo a necessidade urgente de análise, debates e claro posicionamento por parte da Agência sobre a questão, com o máximo de celeridade possível evitando-se, assim, a possibilidade de ocorrer fenômeno, como já havia observado no último Relatório da Ouvidoria, publicado em setembro de 2015, especificamente ao apreciar a atuação da Anatel nas questões que envolveram o "bloqueio do acesso à internet móvel".

Foi destacada, no referido Memorando, a imperativa necessidade de preservação das garantias e direitos dos consumidores. E que esse processo requer a clara necessidade de informação e promoção da harmonia setorial por parte da Anatel, para com todos os atores da tríade regulatória.

Entretanto, a Medida Cautelar adotada pela Anatel, é necessário reconhecer, foi insuficiente e inadequada em face da relevância da questão. E frente à repercussão negativa da decisão cautelar, a Agência se viu obrigada a rever sua posição inicial e determinar que por tempo indeterminado nenhuma limitação de acesso à internet seria imposta aos consumidores e que a decisão sobre o tema seria tomada pelo colegiado da Anatel, ou seja, pelo Conselho Diretor.

2.1.1. Análise da Atual Situação de Alteração na Oferta do Serviço Banda Larga Fixa

O serviço regulado pela Anatel em questão é o Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, que promove ao cidadão o acesso à internet, independente do meio pelo qual isso ocorra (fibra ótica, cabo, par de cobre, wi-fi, satélite etc.)

A prestadora é a responsável pela infraestrutura da rede de acesso e não por seu conteúdo. Portanto, o que ela vende ao consumidor é o acesso à rede e o direito de trafegar por ela. Obviamente que quanto melhor for a estrutura dessa rede, mais qualidade de fruição terão os consumidores.

Historicamente, as operadoras comercializavam o acesso às redes de internet pela velocidade de tráfego, entretanto, elas ofertavam uma determinada capacidade, mas costumavam garantir apenas 10% (de fato, quase nunca chegavam a fornecer 100%).

A Anatel entrevistou e em 2011 determinou uma escala progressiva de garantia mínima de prestação. Atualmente estão obrigadas a garantir no mínimo 40% da velocidade instantânea e 80% da velocidade média de conexão, tanto para download quanto upload, percentuais considerados em relação à velocidade máxima contratada pelo assinante (Art. 16, III e Art. 17, III da Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011).

Como pano de fundo desta questão temos de um lado o que se denomina de engenharia de rede, ou dimensionamento de rede, que visa reduzir a degradação da qualidade da velocidade da via à medida que novos consumidores vão adquirindo o serviço, o que acaba por estabelecer um limite de usuários para compartilhar uma determinada via da rede, garantindo-se uma velocidade mínima.

É necessário lembrar que a prestadora é responsável pela rede e não pelos “pacotes de dados” que os consumidores fazem trafegar. Então, esses “pacotes de dados” não são um recurso limitado, sujeito à escassez e necessário de racionamento como a água, por exemplo. Mas, as vias, obviamente, são limitadas, não é possível trafegar pela via, num mesmo momento, uma quantidade ilimitada de dados.

Para comparar com o fornecimento de água, o melhor seria dizer que há uma fonte inesgotável de água e que a operadora apenas fornece as tubulações e conexões

para o fluxo da água entre os consumidores. Se todos deixarem suas torneiras abertas o tempo inteiro não acabaria a água, mas a vazão, ou pressão da água nas tubulações seria prejudicada.

De outro lado, temos um princípio básico em nossa sociedade que precisa ser resguardado, pois ao falarmos de acesso à internet não estamos falando apenas de dados. Estamos falando de preservar a expressão de cidadania, estamos falando de Inclusão Social e a base deste princípio requer políticas claras para sua consecução, cuja face nessa seara se traduz em Inclusão Digital.

Esse entendimento já está devidamente cristalizado na legislação nacional e nos programas de governo do Brasil, como o é em todo cenário de telecomunicações internacional (Art. 7º do Marco Civil da Internet). A esse respeito vale a seguinte citação:

“A despeito do argumento de muitos, inclusive de parte da Anatel^[6], dizer que a era da internet ilimitada teria chegado ao fim é pronunciar-se contra a realidade da evolução da sociedade moderna, onde, cada vez mais, as soluções e dinâmicas da vida cotidiana caminham para uma realidade conectada, uma “sociedade online”. As soluções privadas e públicas caminham nesse sentido (internet banking, e-gov, Educação à Distância – EaD, comércio eletrônico, processos eletrônicos, teletrabalho, entretenimento, comunicação direta ou por redes sociais etc.). Uma das principais vertentes é a capacidade de articulação, mobilização e participação social que a inclusão digital promove.”
(REIS, Carlos V. B., 2016)¹⁷

O que fazer então diante do conflito aparente entre o gerenciamento de redes e a inclusão digital? Como conciliar o não impedimento ou bloqueio de acesso de um cidadão ao tráfego pela rede e as limitações lógicas que essas possuem?

“Disciplinar o uso das redes de telecomunicações de modo que se evite os “congestionamentos”, mas também que não impeça o acesso dos cidadãos, que necessitam da inclusão digital e social, aparenta um conflito cuja solução suposta, seria a proibição de acesso ilimitado à rede.

¹⁷ Disponível em <https://souzareisadvocacia.wordpress.com/2016/06/30/a-garantia-da-participacao-social-na-regulacao-das-telecomunicacoes-em-face-da-limitacao-de-acesso-a-internet-por-franquias-de-dados-um-estudo-de-caso-da-atuacao-da-anatel/>

Entretanto, esse disciplinamento harmônico pode ser alcançado, claramente, com o controle da velocidade de tráfego daqueles usuários que, porventura, tenham excedido o limite da quantidade de dados trafegados previamente contratada. Nesses casos, tal cidadão ficaria restrito a trafegar em uma velocidade inferior, não prejudicando, assim, os demais consumidores, nem ficando alijado do acesso à sociedade digital. O exercício da própria cidadania e participação na sociedade digital dependem, necessariamente, de provimento do serviço contínuo às pessoas.” (REIS, Carlos V. B., 2016)¹⁸

Ou seja, se a prestadora vende acesso à rede a uma determinada velocidade, caso o consumidor utilize a via ao ultrapassar o limite de “dados” previsto em seu pacote contratado, então ficará restrito a trafegar em uma velocidade inferior à contratada, não prejudicando, assim, os demais consumidores, nem impedindo, também, o acesso do mesmo à internet.

A engenharia de rede é necessária para garantir o tráfego de dados condizente com os planos negociados, resguardando o princípio fundamental de se promover a inclusão digital. Acreditamos, portanto que a liberdade de mercado nas ofertas de planos diversos possibilita ao consumidor contratar aquele mais adequado às suas necessidades.

“A variedade de planos de serviços de acesso a banda larga é, obviamente, favorável ao consumidor, tendo em vista que a diversidade atende de modo mais adequado às diferenças entre perfis de consumidores. E principalmente, quando essa diversidade de planos também ocorre entre diferentes empresas, pois se não está sujeito a uma determinada empresa apenas, o consumidor pode exercer o seu direito de escolha para consumo de um serviço que melhor lhe atende em preço e em condições. É a realidade de outros países como veremos a seguir.

Infelizmente, ainda enfrenta-se no Brasil, uma heterogênea realidade de provimento de acesso à internet, onde encontra-se concorrência em algumas cidades, mas em outras verdadeiros monopólios privados. Nestes casos, restringir a possibilidade de planos de serviço exclusivos, é retirar a

¹⁸ Op. cit.

possibilidade de inclusão digital para parte significativa da população.” (REIS, Carlos V. B., 2016)¹⁹

A própria Organização das Nações Unidas²⁰ já declarou que a Internet é um direito fundamental das pessoas, uma inserção no rol dos direitos humanos e, portanto não pode ser impedido o acesso à mesma.

2.1.2. Dados Comparativos entre Países

Atinente às práticas de comercialização em outros países, esta ouvidoria fez um breve levantamento, em alguns países selecionados (Portugal, Chile, Austrália, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos). Os detalhes podem ser observados na **Tabela 1** “Planos de Banda Larga Fixa em Países Selecionados”, inclusive com todas as referências.

Desse modo, os principais parâmetros que foram escolhidos para fins de avaliação foram os seguintes:

- a. Planos individuais, pois é sabido que na modalidade “combo”, os valores individuais de cada serviço tendem a ser menor, o que conduziria a valores subestimados, além de que, do ponto de vista do bem estar do consumidor é necessário que ele seja livre para escolher um plano sem a necessidade de contratar outro serviço que não tenha interesse;
- b. Identificação de planos que reduzem a velocidade quando se ultrapassa a franquia contratada;
- c. Nos planos de franquia limitada se buscou apurar a velocidade de download e upload informada pelas operadoras;

¹⁹ Op. cit.

²⁰ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20 Acesso em 12/07/2016, texto original em inglês.

- d. Acerca da tipologia adotada, optamos por três tipos de planos: Básico, Intermediário e Avançado. Cada tipo de plano é ofertado para um tipo de demanda ou perfil de usuário.

Um dos pontos que se destaca é o de não ser possível asseverar a afirmação de que a era da internet ilimitada está chegando ao fim. Conhecemos e respeitamos os argumentos e ponderações daqueles que defendem esta premissa. No entanto, discordamos profundamente dessa visão pelos motivos que passamos a apresentar.

Contrariando a afirmação de que a fixação de um limite de franquia seria a tendência mundial, um estudo publicado pela ONU, como resultado do monitoramento da UIT (União internacional de Telecomunicações), quase 70% dos países possui grande parte de seus planos de banda larga fixa, sem franquia²¹. Portanto, observando outros exemplos no mundo, constata-se que esta tendência não se confirma.

É importante ressaltar que também a Consultoria ADVISIA contratada pela Anatel para o seu Planejamento Estratégico, fez um comparativo da oferta de Banda Larga em outros países (EUA, ALE e INGL).

Este comparativo apontou claramente a coexistência dos dois modelos de planos de serviços de acesso à internet: Ilimitados e planos de Franquia Limitada.

Constatou-se ainda que nos planos de Franquia Limitada quando se atinge a franquia contratada há tanto previsões de redução de velocidade como da cobrança pelo uso excedente.

Nos países pesquisados em nosso levantamento, não encontramos realidade diferente sendo observada a prática da coexistência de oferta de planos de serviços de franquia e ilimitada.

Portanto, observa-se que é possível a convivência de vários modelos de planos, o que sugere orientar o debate brasileiro em outra direção, qual seja não se proibir planos de franquias, mas sim, em estabelecer o quanto esses planos podem vir a

²¹ Disponível em: <http://www.ebc.com.br/tecnologia/2016/04/quase-70-do-mundo-possui-internet-sem-franquia-aponta-onu>.

prejudicar o consumidor na medida em que se permita que as operadoras possam ofertar planos de franquia que não levem em conta os perfis de uso do consumidor brasileiro.

Permitir esse tipo de comercialização sem clareza total de suas limitações seria fomentar uma enorme fonte de problemas.

Neste levantamento foi possível observar que mesmo aquelas operadoras analisadas, que em seu cardápio de ofertas, têm somente planos de serviços limitados (franquia), em geral, apresentam franquias bem maiores se comparados com a realidade brasileira, produzindo mesmo nos extremos, situações mais confortáveis aos seus clientes.

Outro resultado que é possível extrair do levantamento²², como já mencionado, é que os planos de franquia tendem a serem planos básicos (mais baratos), e os planos ilimitados tendem a serem ofertados a usuários que requerem maior utilização (*heavy users*) e pacotes famílias.

A respeito das consequências de quando há extrapolação da franquia contratada, como a redução da velocidade ou a necessidade de contratação de franquia excedente, foi observada tanto uma coisa quanto outra.

Esta breve análise também teve a preocupação de avaliar, minimamente, o impacto do valor dos planos de serviços no poder de compra do trabalhador, e para isto foi escolhido a base do salário-mínimo praticado (em dólar) nos países estudados.

Esta escolha deu-se em função de se tentar apurar qual o nível de comprometimento financeiro que o acesso à internet banda larga fixa tem sobre o rendimento das camadas populares.

Preocupa-nos que caso o regulador venha permitir a comercialização somente de planos com franquia conforme desejo das operadoras, essa condição prejudique mais as camadas populares com menor capacidade de compra.

²² Aqui cabe um esclarecimento. Mesmo tendo ciência do peso da palavra pesquisa, tratou-se apenas de um breve levantamento, conforme esclarecido anteriormente, aonde o método apenas se ocupou em entrar diretamente nos sites das operadoras, e se disponível, acessar os contratos dos respectivos planos, a fim de buscar outras informações como previsão de redução ou mesmo interrupção de velocidade quando extrapolasse a franquia contratada, com consequente contratação de franquia extra.

Esta situação ganha contornos ainda mais complexos quando ocorre ao mesmo tempo em que recentes decisões da ONU passam a considerar o acesso à internet como direito fundamental.

Na tabela seguinte, é possível observar que o brasileiro, em média, paga mais do que nos outros países, para aquisição a uma franquia menor.

Ressaltamos que essas observações requerem um cuidado especial, pois trata-se de um levantamento e não de uma pesquisa abrangente. Porém, mesmo assim, é possível apontar algumas conclusões:

- a. Planos com franquia convivem com planos ilimitados;
- b. Especificamente, os planos ILIMITADOS, são direcionados para usuários “Heavy Users”;
- c. Os planos com franquia, em geral, atendem a usuários de Plano Básicos, sendo, portanto, mais baratos;
- d. Os planos com Franquias Limitadas, em geral, ofertam mais que 100 GB por mês;
- e. Custo médio dos planos, em geral, comparado ao salário mínimo de cada país, custa mais caro no Brasil.

TABELA 1 - PLANOS DE BANDA LARGA FIXA EM PAÍSES SELECIONADOS

TABELA 1 - PLANOS DE BANDA LARGA FIXA EM PAÍSES SELECIONADOS										
EMPRESA/PRODUTO	PAÍS	VELOCIDADE DOWNLOAD	VELOCIDADE UPLOAD	FRANQUIA DE CONSUMO	PERFIL DE USO	TEM REDUÇÃO?	VALOR MENSAL EM US\$ (DÓLAR)	SALÁRIO MÍNIMO LOCAL EM US\$ (DÓLAR)	% DO VALOR PLANO EM RELAÇÃO AO SALÁRIO	MÉDIA GERAL EM RELAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO
NET VIRTUA ¹	BRASIL	2 Mbps	500 Kbps	20 GB	BÁSICO	SIM	\$ 19,57	\$ 246,40	8%	15%
		15 Mbps	1 Mbps	80 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 27,97		11%	
		30 Mbps	2 Mbps	100 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 33,57		14%	
		60 Mbps	3 Mbps	150 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 41,97		17%	
120 Mbps		4 Mbps	200 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 89,57	36%			
VIVO ²		15 Mbps	1 Mbps	120 GB	BÁSICO	SIM	\$ 19,57		8%	
		25 Mbps	12 Mbps	130 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 22,37		9%	
		50 Mbps	25 Mbps	170 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 25,17		10%	
		100 Mbps	50 Mbps	220 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 25,45		10%	
		200 Mbps	100 Mbps	270 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 41,97		17%	
		300 Mbps	150 Mbps	300 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 55,97		23%	
		TELSTRA ³	25 Mbps	5 Mbps	100 GB	BÁSICO	SIM		\$ 53,31	
25 Mbps			5 Mbps	400 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 68,76		3%	
25 Mbps			5 Mbps	1000 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 76,49		4%	
25 Mbps			5 Mbps	1500 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 115,12		6%	
OPTUS ⁴			30 Mbps	2Mbps	200 GB	BÁSICO	SIM		\$ 54,08	
	30 Mbps	2Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 61,81	3%			
	25 Mbps	5 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 73,40	4%			
	MEO ⁵	50 Mbps	20 Mbps	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 88,85	4%		
		30 Mbps	3 Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 22,64	4%		
100 Mbps		10 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 33,97	6%			
CABOVISÃO ⁶		200 Mbps	100 Mbps	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 75,89	13%		
		30 Mbps	3 Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 43,61	7%		
	100 Mbps	10 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 42,47	7%			
CLARO CHILE ⁷	CHILE	200 Mbps	15 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 56,64	9%		
		8 Mbps	1 Mbps	SEM INFORM.	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 15,16	4%		
		50 Mbps	2 Mbps	SEM INFORM.	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 28,82	8%		
		8 Mbps	550 Kbps	5 GB	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 28,82	8%		
200 Mbps		20 Mbps	5 GB	AVANÇADO	SEM INFORM.	\$ 47,03	13%			
BRITISH TELECOM ⁸		52 Mbps	SEM INFORM.	25 GB	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 6,90	0,93%		
		52 Mbps	SEM INFORM.	ILIMITADA	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 13,80	1,87%		
		40 Mbps	2 Mbps	150 GB	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 20,01	2,71%		
O2 ¹⁰		80 Mbps	20 Mbps	300GB	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 23,12	3,13%		
		50 Mbps	50 Mbps	SEM INFORM.	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 34,50	4,66%		
		Xfinity - Scranton ¹²	25 Mbps	SEM INFORM.	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 39,99	3,18%	
50 Mbps			SEM INFORM.	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 59,99	4,77%		
Toast.net ¹³			26 Mbps	3 Mbps	350 GB	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 67,00	5,33%	
		Comcast ¹⁴	16 mbps	3 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 69,95	5,57%	
			25 mbps	10 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 99,95	7,95%	
Teksavvy Toronto ¹⁵			CANADÁ	15 Mbps	10 Mbps	150 GB	BÁSICO	SIM	\$ 52,93	2,09%
Acanac-inc -Toronto	10 Mbps	1 Mbps		150 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 31,59	1,25%		
Atalk - Alberta	7 Mbps	1 Mbps		ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 37,92	1,50%		
Comwave -Alberta ¹⁶	15 Mbps	1 Mbps		ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 63,31	2,50%		
	25 Mbps	2 Mbps		ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 82,31	3,25%		
	50 Mbps	4 Mbps		ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 107,63	4,25%		
LEGENDA										
BÁSICO	Excelente para a navegação, assistir a vídeos e recuperar o atraso em mídia social.									
INTERMEDIÁRIA	Grande se você compartilhar sua conexão, ver televisão on-line e fazer upload de fotos.									
AVANÇADO	Excelente para uma família ou se de sua conexão em uso regular e você transmitir filmes. Para usuários que querem o máximo de sua conexão de internet.									
REFERÊNCIAS	1	https://www.net.com.br								
	2	https://www.vivo.com.br								
	3	https://www.telstra.com.au/broadband/nbn/nbn-bundles								
	4	http://www.optus.com.au/shop/broadband/home-broadband/plans?bt=FBB&tl=FTEL								
	5	https://www.meo.pt/pacotes/mais-pacotes/adsl/net-voz?_ga=1.2420915.2090566361.1461683765								
	6	http://www.cabovisao.pt/pacotes_tv-net-voz_fibra-200_campanha-ano-novo.php								
	7	http://www.clarochile.cl/portal/cl/pc/personas/internet/banda-ancha-fija/#02-planes								
	8	http://www.movistar.cl/PortalMovistarWeb/Internet/banda-ancha-hogar								
	9	https://www.productsandservices.bt.com/products/infinitv-broadband								
	10	http://www.o2.co.uk/business/products/broadband/fibre-broadband								
	11	http://fios.verizon.com/fios-internet.html								
	12	http://www.xfinity.com/locations/internet-service/pennsylvania/scranton.html								
	13	http://www.toast.net/services/internetaccess/								
	14	http://www.getcomcastbusiness.com/internet/								
	15	https://www.teksavvy.com/en/residential/internet/dsl								
	16	http://www.comwave.net/residential-internet/								
	*	https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country								

LEGENDA

BÁSICO	Excelente para a navegação, assistir a vídeos e recuperar o atraso em mídia social.
INTERMEDIÁRIA	Grande se você compartilhar sua conexão, ver televisão on-line e fazer upload de fotos.
AVANÇADO	Excelente para uma família ou se de sua conexão em uso regular e você transmitir filmes. Para usuários que querem o máximo de sua conexão de Internet.
REFERÊNCIAS	1 https://www.net.com.br
	2 https://www.vivo.com.br
	3 https://www.telstra.com.au/broadband/nbn/nbn-bundles
	4 http://www.optus.com.au/shop/broadband/home-broadband/plans?bt=FBB&tl=FTEL
	5 https://www.meo.pt/pacotes/mais-pacotes/adsl/net-voz?_ga=1.2420915.2090566361.1461683765
	6 http://www.cabovisao.pt/pacotes_tv-net-voz_fibra-200_campagna-ano-novo.php
	7 http://www.clarochile.cl/portal/cl/pc/personas/internet/banda-ancha-fija/#02-planes
	8 http://www.movistar.cl/PortalMovistarWeb/Internet/banda-ancha-hogar
	9 https://www.productsandservices.bt.com/products/infinity-broadband
	10 http://www.o2.co.uk/business/products/broadband/fibre-broadband
	11 http://fios.verizon.com/fios-internet.html
	12 http://www.xfinity.com/locations/internet-service/pennsylvania/scranton.html
	13 http://www.toast.net/services/internetaccess/
	14 http://www.getcomcastbusiness.com/internet/
	15 https://www.teksavvy.com/en/residential/internet/dsl
	16 http://www.comwave.net/residential-internet/
	* https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country

2.2. Situação da Oi e o Papel do Regulador

Há cerca de quatro anos, a Ouvidoria detectou indícios de extrema gravidade na situação econômico-financeira da Oi com relevantes perspectivas de insustentabilidade futura.

Levamos essas preocupações à presidência da Agência assim como também a membros do Conselho Diretor. Recebemos como retorno a informação de que a Agência também já havia percebido esses sinais e vinha monitorando cuidadosamente esses dados e sua evolução.

Desde então, participamos de várias reuniões especiais do Conselho Diretor da Anatel que tratou dessa questão com análises e informações em total sigilo.

Atualmente com o pedido de Recuperação Judicial solicitado pela empresa, o tema ganhou maior amplitude pública e relevância, mas a nosso ver, salvo melhor juízo, a Anatel vem acompanhando a contento a questão que sem dúvida, é extremamente pertinente.



3. ATENDIMENTO

*Só há duas opções nesta vida:
Se resignar ou se indignar.*

Darcy ribeiro

3.1 – Considerações sobre o Relatório 2015 da Ouvidoria

No Relatório da Ouvidoria, publicado no segundo semestre de 2015, havíamos dedicado especiais considerações sobre a atuação da Agência, dentre as quais se ressaltou a análise sobre a relação com os consumidores dos serviços de telecomunicações.

Vale esclarecer, mais uma vez, que tais considerações da Ouvidoria originam-se tanto nas críticas e sugestões que são manifestadas diretamente pelos cidadãos, quanto pelo acompanhamento que a Ouvidoria faz das deliberações do Regulador.

Busca-se que as mesmas sejam instrumentalizadas da forma mais objetiva possível, com dados e fundamentações técnicas, normativas e principiológicas, com vistas a levar ao conhecimento da alta administração considerações que muitas vezes se perdem em meio à estrutura das instituições, seja pelos trâmites burocráticos naturais, seja pela falta de percepção mais completa nos níveis intermediários de tomadas de decisão.

O claro intuito é de que a Ouvidoria desempenhe a sua devida função de oferecer mais do que um produto na forma de um documento, mas de servir-se como um instrumento de gestão para a Agência, cooperando com a participação social e legitimidade da regulação.

Ocorre, contudo que, algumas vezes, a ação da Ouvidoria pode não ser muito bem assimilada em suas funções, afinal, a avaliação independente conforme atribuída pelo Art. 45 da LGT expõe críticas, às vezes indesejadas, entretanto com o objetivo de serem construtivas e cooperadoras para o melhor funcionamento institucional.

Quanto ao referido conteúdo do Relatório de 2015, a Superintendência de Relação com Consumidores – SRC emitiu e publicou o seu posicionamento²³ sobre determinados assuntos ali analisados e em face dessa manifestação da Superintendência (SRC) e do transcorrer de algumas questões regulatórias desde então, é necessários tecermos as seguintes “Considerações da Ouvidoria”, senão vejamos:

A. POSIÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES ENTRE OS MAIS RECLAMADOS NO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SINDEC):

Relatório Ouvidoria – 2015

”Não é demasiado afirmar que, ainda, há muito a se percorrer. Quando se observa os níveis de insatisfação dos consumidores e os “rankings” de reclamações junto aos órgãos de defesa, junto ao Judiciário e junto à própria Anatel, como analisados mais adiante no capítulo sobre o Atendimento ao Consumidor, a realidade dos fatos é muito distinta dos textos normativos (...) mais de 31% das principais reclamações registradas nos Procon’s do País referem-se aos serviços de telecomunicações, direta ou indiretamente. Muito superior, por exemplo, ao setor financeiro que alcançou aproximadamente 17% dos principais registros. (...) Esse mesmo fenômeno repercute diretamente no Poder Judiciário, com o abalroamento dos Juizados de Defesa do Consumidor nos estados. Em alguns casos, o volume dessas reclamações chega a tamanhas proporções que alguns Tribunais de Justiça criaram juizados específicos para atender demandas apenas relacionadas aos serviços de telecomunicações (Ex. Belo Horizonte, Curitiba, Bahia).” (pg.13).

Posicionamento da SRC

“Em primeiro lugar, é importante destacar – sem prejuízo das constatações mais gerais de que a participação do setor de telecomunicações lidera o ranking de reclamações, que o assunto “Aparelho Celular” não se refere a um serviço regulado pela Anatel, mas sim a um equipamento.(...) Isto posto, cabe considerar que o mercado de serviços de telecomunicações guarda particularidades em relação aos demais setores econômicos. O Brasil conta hoje com cerca de 365 milhões de acessos em serviço o que equivale ao mesmo volume de contratos de prestação de serviço entre prestadoras de telecomunicações e consumidores do serviço. Tal dimensão e complexidade dificilmente encontra paralelo em outro setor regulado. Não obstante o fato desta Superintendência atuar firmemente para melhorar o atendimento das prestadoras e sua capacidade de resolver as demandas dos consumidores, deve ser levado em conta que as reclamações registradas no Sindec representaram 0,21% dos acessos em serviço. Em outras palavras: para cada quinhentos contratos em serviço, apenas um deles gerou, durante todo o ano de 2014, algum tipo de reclamação nos Procons de todo o Brasil.”

23 PROCESSO Nº 53500.204989/2015-49 (sei) - INFORME Nº 4 DA SRC (MEM.CIRCULAR 126/2015/SEI/SUE)

Considerações da Ouvidoria – 2016:

O Relatório da Ouvidoria não buscou identificar aparelho celular como serviço de telecomunicações, mas o texto faz referência que “direta ou indiretamente” as principais reclamações nos Procon’s têm referência com os serviços de telecomunicações. Obviamente é necessário o uso do terminal para utilização dos serviços, sem esquecer, também, que os aparelhos são certificados pela Agência, ainda que o sejam apenas quanto às questões técnicas e de radiofrequência.

O Relatório, também, não deixa de considerar o volume de acessos atuais no Brasil. De fato, é um setor extremamente pujante, mas não podemos concluir simplesmente que 4,3 milhões de registros no atendimento do “Call Center” da Anatel são “apenas” em torno de 1% do setor e que por isso seria eficiente em 99% dos casos.

É um raciocínio que busca justificar a ineficiência do modelo de atendimento. O que se vê é uma escalada numérica das reclamações. Ou seja, esse argumento, da diluição da quantidade de reclamação como percentual dentro do universo de acessos, busca minimizar o problema que continua existindo.

Mas, corroborando com a percepção colocada no Relatório sobre a grande “judicialização” das reclamações dos consumidores, o Conselheiro Otávio Rodrigues, ao tomar posse na Agência, segundo publicado pela imprensa²⁴, declarou sua preocupação com esse cenário (que a Superintendência insiste em considerar normal), senão observemos:

“Depois, em entrevista à imprensa, Otávio Rodrigues esclareceu que, por alguma disfunção, há um conflito nas relações com os consumidores que faz com que as questões terminem no Judiciário. “Não é só o setor de telecomunicações, são os outros setores também”, disse. Ele disse que para reduzir o que chama de excesso de judicialização das relações, é preciso entender primeiro porque isso acontece. Reconhece que a judicialização não se dá só do lado dos consumidores, mas também dos agentes econômicos. E mesmo sem querer comentar um item da pauta da reunião ordinária da Anatel de amanhã, que deverá examinar o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) da Oi, o novo conselheiro afirmou que, em tese, os modelos de sanção alternativos são necessários e que “o TAC se insere entre esses modelos”.

²⁴ FONTE: <http://www.telesintese.com.br/temos-que-identificar-o-porque-da-judicializacao-diz-otavio-rodrigues/>

B. POSICIONAMENTO DA ANATEL EM RELAÇÃO AO BLOQUEIO DA CONEXÃO DE DADOS DE CONSUMIDORES DO SMP APÓS O CONSUMO INTEGRAL DA FRANQUIA CONTRATADA

Relatório Ouvidoria – 2015

“Um exemplo a ser citado diz respeito à judicialização dos bloqueios do acesso à “internet móvel” daqueles consumidores que esgotassem a franquia contratada antes de completar o ciclo mensal. Desde o início de 2015, as operadoras móveis decidiram bloquear o acesso à internet para aqueles consumidores que atingissem o uso da quantidade de dados do pacote contratado para cada mês. Para a maioria dos clientes, vigorava a regra de que, quando essa franquia de dados fosse alcançada, o acesso à internet teria a sua velocidade reduzida, mas não se bloqueava a conexão. Travou-se então a disputa judicial. (...) Apesar das “soluções” apontadas em decisões liminares pela justiça brasileira e que deve levar tempo nos tribunais, é observável que a Anatel não tenha adotado medidas para conciliação e solução deste conflito de interesses econômicos e coletivos dentro do Setor que regula. Não se trata de uma disputa concorrencial, onde o mercado se ajusta, mas sim de mudanças unilaterais adotadas pelas operadoras, de forma unânime, contra os consumidores. (...) Há quem acredite que essa medida foi adotada a partir de uma incapacidade das operadoras em suprir, com agilidade, o significativo aumento da demanda de dados ocorrido nos últimos tempos, sem o proporcional aumento da infraestrutura, o que na prática, já vinha denunciando, uma incapacidade das empresas que vendem em ritmo exponencial serviços e terminais móveis com multifunções, o que acabou por estrangular suas redes. Assim, preferiram sacrificar seus clientes nessas situações a permitir uma explícita compreensão dos usuários sobre sua insuficiente infraestrutura ocasionando sua ineficiência operacional. (...) Apesar do direito das prestadoras de suspenderem o serviço, pois “se consome aquilo que se paga”, também é observável a necessidade de se resguardar os direitos daqueles consumidores que firmaram seus contratos sob a égide de termos que lhe impunham apenas a redução da velocidade, mas não o bloqueio em caso de esgotamento da franquia contratada” (pg. 13-14).

Posicionamento da SRC

“Cabe ressaltar que alteração e extinção de Planos de Serviços e promoções não são possibilidades oriundas de regras da Agência. Estas possibilidades estão relacionadas ao regime de prestação dos serviços, conforme definido no art. 128, inciso I da Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9472/1997. (...) Impedir a alteração de Planos de Serviços também impediria que a edição de novas regras pela Anatel tivesse efeito sobre um Plano de Serviço vigente, se aplicando apenas a novos Planos ou contratos. Assim, regras mais benéficas ao consumidor só valeriam para novos consumidores, não afetando contratos em curso. No entanto, a própria LGT, em seu artigo 130, autoriza, de forma transversa, a alteração no Plano de Serviço do consumidor quando estabelece que “a prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação”. (...) Em síntese, as prestadoras de serviço móvel, respeitadas a regulamentação de telecomunicações, o Código de Defesa do Consumidor e as ofertas com prazo determinado, podem criar, extinguir e alterar Planos de Serviços e promoções, orientando-os a seu modelo de negócios e à competição no Setor, podendo, inclusive, optar, na oferta de conexão de dados móveis, pelo bloqueio da conexão após o consumo da franquia contratada, pela redução de velocidade ou por qualquer outra modalidade criada para se ofertar o serviço.” (...) Simultaneamente, a Anatel notificou as operadoras e convocou reuniões para que explicassem o que estava compreendido na mudança (cronograma, impacto na base, comunicação aos clientes e mecanismos de acompanhamento do consumo).”

Considerações da Ouvidoria – 2016:

A nosso ver, a SRC não está conseguindo interpretar corretamente esse dispositivo legal e, por conseguinte não analisa bem esses dados. É nítido que a intenção do legislador quando definiu que

“a prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ~~ou~~ do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação”

foi a de proteger os consumidores e não facultar às operadoras a possibilidade de fazerem alterações unilaterais de contratos existentes o que é vedado também pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078, de 11/09/1990), exatamente ao contrário da interpretação da Superintendência.

Quanto à alegada impossibilidade de se fazer alterações mais benéficas aos consumidores, em lugar algum está definido que não se pode renegociar adendo ou cláusula contratual mais benéfica aos consumidores, o que está vetado são as alterações unilaterais sem negociação. Além do que, efetivar condições mais benéficas ao consumidor, por liberalidade, nunca foi proibido.

Não entendemos de onde surgiu a ideia de que seja um direito das Operadoras a liberdade de alteração dos contratos de serviço, de modo unilateral, e que ao consumidor deve ser resguardado apenas o direito de ser comunicado com antecedência dessa alteração.

Vemos aqui uma inversão, onde a intenção de se estabelecer uma proibição às operadoras quanto à manutenção de condições contratuais quando houver renovação de leis ou regulamentos mais favoráveis aos consumidores, na interpretação da SRC, foi transformada numa garantia contra esses mesmos consumidores.

E, nas próprias palavras do citado Informe, tudo isso de “forma transversa”. É lamentável e controversa esta visão até o momento não revista pela alta direção da Agência, mas que entendemos ainda pode desfazer esse equívoco.

A título de exemplo, talvez valha a citação de referência jurisprudencial sobre o assunto cerne da questão: Alteração Unilateral do Contrato x Princípio da Preservação Contratual, concluindo pela hipótese de **Cláusula Abusiva**:

AUMENTO UNILATERAL DE TARIFA - IMPOSSIBILIDADE - Prestadora de serviço de telefonia móvel - Elevação de tarifa - Alteração unilateral de contrato - Impossibilidade . As cláusulas estipuladas em publicidade da empresa, reconhecida como fornecedora de serviço pelo CDC, devem ser observadas durante toda a vigência da oferta. Qualquer alteração unilateral no contrato, como aumento da tarifa em plano de ligações, é abusiva perante o consumidor. A cobrança mostra-se abusiva e sua devolução deve ser efetuada em dobro. Recurso improvido. (TJDF - 1ª T. Recusal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; ACI nº 2006.01.1.023497-3-DF; Rel. Des. Esdras Neves; j. 6/3/2007; v.u.)

Esperamos que esta visão tenha sido restrita a essa área e àquele momento, uma vez que desconsidera as reiteradas decisões judiciais sobre a específica questão e não menciona qualquer posicionamento da Procuradoria ou mesmo do Conselho Diretor da Agência sobre o assunto. Ignora inclusive as declarações que já haviam sido emitidas por conselheiros da Agência sobre o tema, onde defendiam a preservação dos direitos firmados nos contratos (como bem observou a Ouvidoria no Relatório de 2015).

Apesar das observações não acolhidas pela Anatel, a mesma problemática voltou a ocorrer com a “Limitação do Acesso à Banda Larga Fixa”. No dia 15/04/2016, a Ouvidoria encaminhou o Memorando-Circular nº 1/2016/SEI/OV, defendendo a urgente necessidade de análise, debates e claro posicionamento por parte do Conselho Diretor da Anatel sobre a questão, com o máximo de celeridade possível. Evitando-se, assim, a possibilidade de ocorrer fenômeno, como já havíamos observado sobre o “bloqueio do acesso à internet móvel”.

Nesse mesmo sentido, ocorreu a decisão adotada pela Anatel, a partir da Medida Cautelar por parte da SRC, conforme publicação no D.O.U. 18/04/2016. A seguir, sobreveio tamanha repercussão à Agência, até mesmo com ataques virtuais aos sistemas de informática do órgão.

A nosso ver, a edição de uma medida cautelar, naquele momento, deveria ser apenas no intuito de suspender a alteração da forma de oferta da internet banda larga fixa, para garantir à Agência a utilização mais ampla possível dos instrumentos de participação social, como agora tem sido implementada por

decisão do Conselho Diretor e pelas discussões no Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações – CDUST, o qual vem defendendo a necessidade da ampliação desse debate com outros representantes da sociedade civil para a construção da solução do problema, como proposto na última reunião ocorrida no dia 29/07/2016.

Portanto, foi necessário que a Ouvidoria manifestasse novamente, conforme análise específica constante do capítulo anterior deste Relatório.

C. AFIRMAÇÃO DE QUE HÁ ESPECULAÇÕES SOBRE FECHAMENTO OU REDUÇÃO DO ATENDIMENTO AOS CONSUMIDORES PELA ANATEL

Relatório Ouvidoria – 2015

“Hoje, os números da Central de Atendimento da Anatel são de aproximadamente 13 milhões de interações ao ano com custo de contrato na casa dos R\$ 20 Milhões, que provocam limitações tanto gerenciais quanto institucional. Ainda mais, observando, atualmente, sob a perspectiva de retração econômica e dos recursos da União. (...) Especulações e ponderações são trazidas à baila em situações como estas, a exemplo de que a Anatel não deveria atender os consumidores, ou então que deveria não facilitar esse acesso, para que os custos não aumentassem ainda mais. Outros chegaram a especular que se deveria realizar convênios com os Procons para que as reclamações se concentrassem ali. (...) Apesar da clareza normativa e legal quanto ao direito do cidadão de peticionar junto à Anatel, ainda, evidencia-se prevalecer, na percepção de parte do corpo funcional da Agência, a ideia de que obrigações claras expressas em Leis, Decretos e Regulamentos têm uma função apenas filosófica. (pg.42-43) grifamos.”

Posicionamento da SRC:

“O atendimento ao consumidor é prioritário para a Anatel. Mesmo nos momentos de forte contingenciamento orçamentário ou de diminuição de repasses financeiros à Anatel, buscou-se sempre manter em patamares adequados os níveis de atendimento dos canais da Anatel. A prioridade estratégica deste tema vai além: na verdade, todas as ações tem sido feitas no sentido de ampliar o leque de opções de atendimento, fortalecer a capacidade de atendimento e, especialmente, tornar ainda mais fácil o exercício, pelo consumidor, de seu direito de peticionar na Agência. (...) Adicionalmente, desde a época da reestruturação, foram empreendidos esforços para garantir que o cidadão exerça, com ainda mais facilidade, o seu direito de peticionar. (...) A Anatel também investiu fortemente na ferramenta de atendimento disponível no site da Anatel, o Fale Conosco, ao promover uma alteração substancial em seu layout e sua navegabilidade. Os mecanismos de cadastramento foram aprimorados em uma nova árvore de motivos, implementada em 1º janeiro de 2015, que tornou o registro mais simples, lógico e intuitivo.”

Considerações da Ouvidoria – 2016:

A Ouvidoria vem sugerindo reiteradas vezes, há mais de uma década, melhorias nas questões do atendimento ao cidadão que busca a Anatel. Portanto, vimos acompanhando com atenção o desenvolvimento da área e já tivemos a oportunidade de mencionar aqui essas melhorias.

A própria existência da Superintendência de Relações com Consumidores – SRC com as características que tem hoje, com três gerências, sendo uma dedicada especialmente ao atendimento do consumidor, foi incisivamente defendida pela Ouvidoria da Anatel à época da reestruturação da Agência. Vale lembrar que na proposta inicial o atendimento da Anatel restringia-se a uma única gerência no escopo da Superintendência de Controle de Obrigações – SCO.

A Ouvidoria foi um dos atores que muito atuou junto ao Conselho Diretor no sentido de sensibilizá-lo quanto à necessidade de se garantir uma Superintendência de Defesa dos Consumidores na nova estrutura da Anatel com uma robusta arquitetura que permitisse o tratamento adequado e qualitativo aos cidadãos.

No entanto, o que estamos tentando fazer entender dessa vez é que, por mais que se consigam melhoras de forma pontual em algumas das questões do atendimento, não se atingirá o objetivo se não houver revisão nos conceitos fundamentais que o norteiam.

Exemplificando, o que alertamos é que da mesma forma que não é suficiente instalar um som multimídia, polir a pintura e trocar o revestimento interno de um automóvel, que por mais benéfico que sejam não o tornam seguro e eficaz para grandes viagens se seu motor e sistema de transmissão andam falhando terrivelmente, também não são suficientes as ações que reconhecidamente garantiram modernização à superfície e aos periféricos do Atendimento da Anatel, sem, no entanto, alterar sua essência. É necessário alterar o modelo de atendimento da Agência.

Outro aspecto importante de ressaltar é o direito de petição dado ao consumidor na LGT que é desprezado no Atendimento da Agência que apenas repassa suas manifestações para as operadoras e considera que tenha cumprido com sua responsabilidade institucional, tornando tal procedimento questionável pelo próprio consumidor a quem se oferece esse serviço da Anatel.

Ainda que seja gratificante observar as melhorias nos aspectos do atendimento a exemplo da agilidade no atender, educação do atendente, facilidade para o uso dos canais, a nosso ver é imprescindível que se estabeleça a preocupação com o resultado final da satisfação do cidadão, depois de todo o procedimento, podendo medir o grau de satisfação em relação à solução da questão apresentada.

Também quanto ao formato do atendimento, acreditamos existir um número de reiterações extremamente alto que muitas vezes ficam embutidos em dados não explicitados devido à forma de classificação, fechamento e abertura de nova interação quando de fato trata-se de uma reabertura de questão não solucionada.

Seria interessante também apurar, de forma comparativa, o quantitativo de registros reconhecidos como procedente pelas operadoras. Estima-se que este dado alcance altíssimo nível das manifestações registradas na Anatel.

É interessante observar que em Benchmarking²⁵ realizado, a pedido da própria Anatel, pela Consultoria Advisia no atual processo de Planejamento Estratégico da Agência, outros países como Austrália e Reino Unido se tornam referência na atuação de reguladores de telecomunicações quanto ao tratamento das reclamações dos consumidores, senão vejamos o que foi obtido de resposta de cada uma dessas autoridades regulatórias, quanto à seguinte pergunta:

Qual abordagem é usada em relação aos consumidores?

- a. *“Austrália - Os direitos e obrigações dos titulares de licenças de suporte são determinados pelas condições estabelecidas no Anexo 1 da Lei das Telecomunicações. No entanto, as principais obrigações para com os clientes e os direitos dos clientes constam no CSG, já referido.*

²⁵ Acompanhamento da rodada - A partir nov-2015 - Benchmarking internacional

Operadoras licenciadas são obrigadas a estar inscritas no Telecommunication Industry Ombudsman (TIO). Todas as operadoras são obrigadas a ter procedimentos de resolução de litígios para permitir que os clientes façam queixas e tenham seus problemas resolvidos. Se o processo interno não resolver as questões de satisfação do cliente, o cliente pode remeter a questão para o TIO. As operadoras devem pagar para o TIO de forma proporcional ao uso por seus clientes. Isso incentiva a resolução dos problemas dentro da própria operadora sem recorrer ao TIO.

Resumo - **O país criou uma entidade independente que funciona como uma instância para resolução de litígios.** Todas as operadoras licenciadas devem contribuir com essa entidade proporcionalmente ao número de reclamações.” (Grifo Nosso)

- b. **“Reino Unido”** - Os contratos entre provedores de comunicação eletrônica e usuários finais estão sujeitos às Condições Gerais do Regime da Autorização[5] e incluem obrigações referentes à inclusão das seguintes informações: 1. Identidade e endereço do fornecedor; 2. Serviços prestados, (...); 3. Níveis de qualidade mínima dos serviços prestados; 4(...); 5. Tipos de manutenção e serviços de apoio ao cliente; 6. Quaisquer restrições impostas à utilização dos terminais fornecidos; 7. Meios de inclusão dos dados pessoais em um diretório; 8. Detalhes de preços e tarifas; 9. Duração do contrato, incluindo informações de uso mínimo ou a duração; 10. Encargos relacionados à portabilidade dos números; 11. Todos os encargos rescisão de contrato; 12. **Qualquer reparação aplicável caso os níveis de serviço não sejam cumpridos; 13. Procedimentos para a resolução de litígios.**(...). (Grifo Nosso)

Vale observar ainda, no Benchmarking realizado, que, na Austrália, o **“TIO toma medidas conforme exigido caso a caso com as prestadoras de serviços individuais”** e que os Níveis de Reclamações no TIO e as principais reclamações no TIO são utilizados como indicadores de qualidade.

Chegamos a considerar que a Ouvidoria pudesse estar equivocada em entender que esse tipo de atendimento seja ineficaz. Afinal, há mais de uma década que os Relatórios de apreciação crítica trazem o mesmo tipo de constatação e recomendações. Parece-nos que refletir a respeito e repensar o modelo de atendimento da Anatel é algo estranho à visão interna, um verdadeiro desafio.

Mas ao considerar as interações dos cidadãos que procuram a Ouvidoria, fortalece cada vez mais em nós a esperança de que esta atual cultura do atendimento da Anatel seja superada.

D. PAPEL DA ANATEL E DAS PRESTADORAS NO TRATAMENTO DAS RECLAMAÇÕES REGISTRADAS PELOS CONSUMIDORES NA AGÊNCIA;

Relatório Ouvidoria – 2015:

“Entretanto, outras estagnações e retrocessos também são verificados. Permanece a constatação de que as manifestações não são devidamente tratadas e respondidas pela Anatel ao consumidor. A crítica dos consumidores reiterada é de que a Anatel apenas “repassa” a manifestação às operadoras. Além disso, é preciso considerar, ainda, a existência do alto volume de reaberturas de reclamações e reiterações feitas junto ao Sistema de Atendimento (FOCUS). (...) É compreensível que a Agência não tenha condição de tratar individualmente os milhares de cidadãos que buscam seus serviços diariamente. Mas, também, não é razoável que a Agência não consiga dar tratamento às questões “fora da curva”, àqueles que fogem ao padrão natural, gerando um vácuo de atuação para as exceções que sempre existirão. É como negar o direito individual, prevalecendo a percepção assimilada pelos consumidores de que para a Anatel, eles “não são levados em conta” (...) Além de aferir a realidade coletiva das reclamações dos cidadãos, é necessário também corrigir a visão da Anatel quanto às manifestações individuais, que, também, merecem toda a atenção. O cidadão quando procura uma instituição pública, por mais equivocado e às vezes indignado que possa estar em sua manifestação, é um cidadão que acredita nas instâncias públicas e democráticas, acredita nos órgãos de Estado e, portanto, deve ser acolhido respeitado e tratado com a dignidade devida pelas instituições e pelos servidores públicos.” (pg.44,45e.48)

Posicionamento da SRC

“Nesse sentido, todos os processos voltados ao tratamento de solicitações dos consumidores (assim entendidas tanto as demandas recebidas de órgãos e entidades que se refiram a questões relativas a consumidor, quanto as solicitações formuladas por consumidores e recebidas pelos canais institucionais da Anatel) foram mapeados e organizados em fluxos de trabalho sistematizados e otimizados, de modo a permitir a máxima utilização dos dados e informações passíveis de serem extraídos das demandas que chegam aos canais da Agência.” (...) “Entendemos que a verificação do comportamento agregado dos consumidores e das prestadoras mostra que o processo de tratamento atinge graus elevados de eficiência. (...) A taxa de respostas às reclamações abertas à Anatel em até 5 (cinco) dias úteis, permite verificar a agilidade das prestadoras em atender às demandas registradas pelos seus consumidores junto à Anatel. Observa-se que, em 2015, em média 75% das reclamações registradas no call center da Agência tiveram respostas das prestadoras em até 5 (cinco) dias úteis.(...) Quando um consumidor discorda da resposta encaminhada pela prestadora, ele tem o direito de reabrir a reclamação, manifestando assim a sua insatisfação. Acompanhando o montante de reclamações sobre as prestadoras com reabertura desde 2012, a taxa nunca ultrapassou o patamar de 12%. Lendo-se o número de outra forma: em 88% dos casos, os consumidores que registraram reclamações na Anatel não manifestaram, junto aos canais de atendimento da Agência, qualquer tipo de insatisfação com a resposta que lhe foi providenciada durante o

processo.” (...) “Do total de atendimento prestado, em média, 74% dos consumidores aceitam participar da pesquisa de satisfação do Atendimento. Destes, 60% respondem estar satisfeitos ou muito satisfeitos com o atendimento. Ainda como forma de garantir a qualidade no atendimento, diariamente a Anatel gera amostras para realização de oitivas das gravações de atendimento pela equipe de monitoria do Call Center e uma sub-amostra é extraída para oitiva da própria Anatel. Divergências acentuadas nas avaliações realizadas pela Anatel e Plansul – empresa contratada - serão motivos de calibragem entre as equipes.” (...) As reclamações registradas pelos consumidores permitem também à Anatel calcular e divulgar o Ranking das Operadoras (Índice de Desempenho no Atendimento), que possibilita à sociedade conhecer e comparar as empresas que melhor atendem às demandas do consumidor.

Considerações da Ouvidoria – 2016:

O primeiro grande atributo para se solucionar um problema é conhecê-lo e compreendê-lo.

Parece-nos situar-se aqui a mais contundente divergência entre a interpretação da SRC conforme exposta no Informe e a análise da Ouvidoria, tanto nas questões onde existe subjetividade quanto nas questões mais objetivas.

Não pretendemos fazer disto um “cabo de guerra” entre os números. No entanto, é nossa responsabilidade e competência institucional, jogar luz sobre os possíveis equívocos existentes nesse processo de forma a sensibilizar a Anatel e especialmente o seu Conselho Diretor a se dedicar mais detidamente sobre a possível existência de alto índice de retrabalho, baixa eficiência e grande insatisfação dos consumidores que buscam apoio da Anatel em seus conflitos com as prestadoras, situação esta que vem afetando negativamente a imagem da Agência junto à opinião dos cidadãos.

Acreditamos que a existência de esforços visando algum melhoramento na análise por amostragem, não justificam a inobservância e o não tratamento dos graves percalços desse sistema de atendimento no que diz respeito à solução de problemas.

Avaliamos que quando a SRC afirma que:

“(...)A taxa de respostas às reclamações abertas à Anatel em até 5 (cinco) dias úteis, permite verificar a agilidade das prestadoras em atender às demandas registradas pelos seus consumidores junto à Anatel. Observa-se que, em 2015, em média 75% das

reclamações registradas no call center da Agência tiveram respostas das prestadoras em até 5 (cinco) dias úteis.” (Grifo Nosso)

A SRC, na verdade, indica apenas a taxa de resposta no protocolo e não de resolubilidade, uma vez, que numa análise qualitativa ficará perceptível que a resposta em até 5 dias úteis pela operadoras é muitas vezes meramente protocolar, não sendo a resolução final do problema que motivou a abertura da manifestação junto à Anatel.

Considerando que são efetuados aproximadamente 4,3 milhões de registros ao ano pelo “Call Center” da Anatel, mas que segundo dados da própria SRC acontecem pelo menos 13 milhões de interações com o atendimento da Agência no mesmo período, tem-se uma diferença significativa de aproximadamente 8,7 milhões de interações que não aparecem nesta contabilização.

Quando se argumenta e informa que apenas 12% das reclamações na Anatel são reabertas, a SRC termina por se confundir nos números e nas conclusões.

Isto porque quando a área técnica afirma que se tem apenas 12% de reaberturas, este percentual está sendo contabilizado apenas em relação aos aproximadamente 4,3 milhões de registros efetivados, ou seja, cerca de 516 mil, desprezando portanto as outras 8,2 milhões de interações dos consumidores com a Anatel. Logo, este dado fica totalmente destoante da realidade.

Parece-nos, que essa diferença de cerca de 8,2 milhões de interações se dá principalmente em razão das reiterações dos consumidores em seus protocolos que não são classificadas no Sistema Focus como Reabertura.

Observamos, principalmente, a partir das interações dos cidadãos que procuram a Ouvidoria, que as reiterações ficam mais volumosas naqueles registros que não receberam nenhum tratamento da operadora após sua primeira reabertura pelo Sistema Focus, independentemente de quantas reiterações foram feitas por esse consumidor.

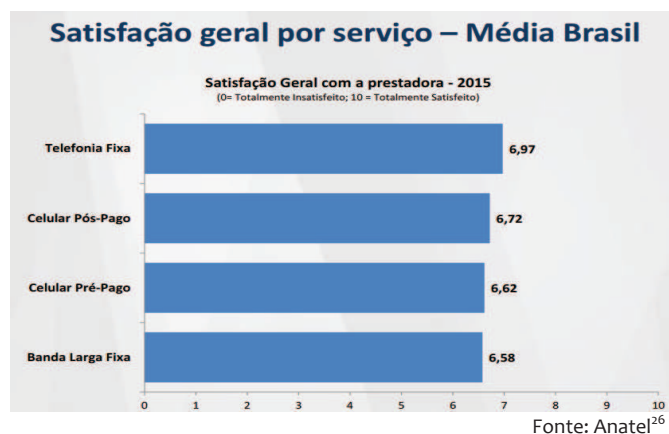
Acreditamos ainda que compõe este quantitativo as reiterações que o consumidor passa a fazer no protocolo solicitando posicionamento da Agência (que o ignora,

pois seu método impõe a análise coletiva não permitindo tratamento individual em qualquer hipótese), criando a situação de grande frustração deste cidadão também com a Anatel.

Já quanto ao nível de satisfação com o canal de atendimento, ou mesmo da forma como foi atendido, como apresentado pela SRC, destacamos que a metodologia utilizada mede apenas a satisfação quanto aos procedimentos para o registro das manifestações. Entretanto, não é adequada para avaliar a satisfação do consumidor com o resultado final de todo o processo do Atendimento, incluindo o tratamento do mérito demandado, pois esse ainda não foi concluído.

Neste contexto, é pertinente, também, trazer alguns dados da “Pesquisa de Qualidade Percebida” promovida pela Anatel em 2015 junto aos consumidores sobre as prestadoras dos serviços de telecomunicações.

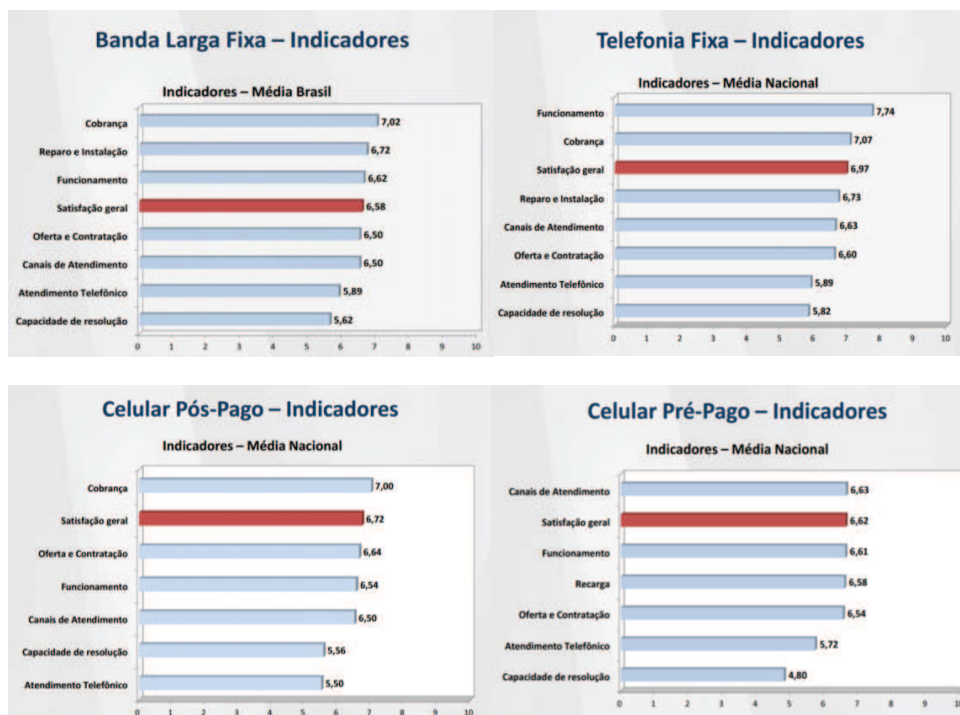
Tal pesquisa revelou que o índice médio de satisfação geral dos consumidores com as prestadoras em 2015, seja qual for a modalidade do serviço não ultrapassa o nível 7 (numa escala de 0 a 10). Ou seja, no mínimo tem-se 30 % de reprovação geral com os serviços prestados, independentemente, da modalidade.



Observando ainda mais especificamente os aspectos avaliados pela referida pesquisa, resta claro e evidente que o motivo de insatisfação principal dos consumidores dos serviços está relacionado especialmente com a “**Capacidade de**

²⁶ http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/29-3-2016--10h4min48s-APR_PESQUISA2015_COLETIVA_20160329_FINAL.pdf

Resolução” das questões apresentadas pelos próprios clientes às empresas, ou seja, a Ineficiência do Atendimento quanto à sua finalidade básica:



Fonte: Anatel²⁷

A realidade dos números mostra que em média perto de 50% dos consumidores dos serviços de telecomunicações estão insatisfeitos em relação à capacidade de solução dos problemas pelas empresas prestadoras de serviço. É a principal deficiência apontada.

E, para esta Ouvidoria, não é coincidência o que, de longa data, temos relatado sobre a necessidade de se repensar o modelo de atendimento aos consumidores do setor de telecomunicações como um todo (operadoras e Agência), e reafirmamos merecer uma solução sistêmica, conforme defendemos no Capítulo de Atendimento do Relatório de 2015, pois a deficiência diagnosticada é generalizada. Cenário este que repercute na própria Anatel e transborda para os órgãos de defesa dos consumidores e também para os tribunais brasileiros.

²⁷ http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/29-3-2016--10h4min48s-APR_PESQUISA2015_COLETIVA_20160329_FINAL.pdf

Corroborando com essa análise crítica, estudos científicos e acadêmicos que têm sido realizados sobre a judicialização da regulação das telecomunicações, identificando que isso se dá, basicamente, quanto às questões consumeristas, que deveriam ser melhor defendidas pela Anatel. A título de exemplo, transcrevemos parte da conclusão do estudo sobre a “Judicialização das Políticas de Regulação das Telecomunicações Brasileiras no Âmbito da Defesa dos Consumidores” (REIS, Carlos.V.B. 2016)²⁸

“Perceptível, portanto, que a não prestação de um atendimento devido pelas prestadoras dos serviços e perante Órgão responsável pelo setor, para a solução das solicitações dos cidadãos, reflete diretamente no ingresso de ações judiciais para a composição dos conflitos e obter do Judiciário aquilo que na esfera privada ou administrativa já poderia ter sido equacionado.” (...)

“É possível concluir, a demonstração da omissão institucional da Agência na atuação regulatória para garantir os direitos dos consumidores junto aos prestadores de serviços telecomunicações, especialmente o de atendimento e resolução dos conflitos advindos da relação consumerista.

A repercussão final dessa falha regulatória tem sido a impropriedade da excessiva judicialização dessas demandas, tanto individuais, quanto coletivas, com o consequente traslado da política de telecomunicações de defesa do consumidor para dentro do Judiciário.”

E. PARTICIPAÇÃO DA SRC NO ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR NO TOTAL SOBRE OS ATENDIMENTOS DA OUVIDORIA

Relatório Ouvidoria – 2015:

“Nos anos de 2012 e 2013 o principal ofensor era o atendimento ficando com os índices de 56,07% e 71,49% respectivamente, seguidos por ARU/SRC (17,33%) e Regulamento (15,41%) em 2012 e em 2013 ficando Regulamento (12,62) e SRC (10,54%). No entanto, em 2014 e no 1º semestre de 2015 apesar de o Atendimento manter-se como maior ofensor verifica-se que há um aumento significativo de insatisfação com a SRC 36,63% em 2014 e 45,85% no 1º semestre de 2015, enquanto o Atendimento ficou com 54,85% em 2014 e 47,67% no 1º semestre de 2015. Ou seja, a insatisfação com a atuação da SRC, praticamente, igualou-se com a insatisfação com o Atendimento da Anatel (...) Ainda que tenha havido a qualificação da estrutura de atendimento com a criação da SRC,

²⁸ Disponível em <https://souzareisadvocacia.wordpress.com/2016/06/24/a-judicializacao-das-politicas-de-regulacao-das-telecomunicacoes-brasileira-no-ambito-da-defesa-dos-consumidores/>

uma melhora significativa no Portal da Anatel, tornando-o mais amistoso, e o lançamento do Aplicativo Anatel Consumidor, estes dados nos levam a refletir que a Anatel não tem conseguido dar respostas satisfatórias aos cidadãos. A insatisfação com o atendimento e tratamento da SRC está praticamente se igualando à insatisfação com o Atendimento da Anatel e o principal motivo indicado desta insatisfação é por “Não Atuar na Demanda”. (...) Parece-nos que a opção institucional da Anatel por um modelo de atendimento com tratamento apenas coletivo, ou por amostragem das solicitações, sem atuar diretamente na demanda, daqueles que se encontram fora da curva, tem gerado um aumento preocupante de insatisfação naqueles cidadãos que buscam o Estado, por meio da Anatel, na tentativa de solucionar os problemas enfrentados no Setor de Telecomunicações (páginas 66, 67 e 69).”

Posicionamento da SRC

“Os dados quantitativos fornecidos pelo Relatório não possibilitam, sem maiores informações, comentários por parte da SRC. Categorias como “Atuação da SRC” e “Atendimento”, por exemplo, podem ser confundidas, caso não existam maiores informações sobre que tipo de demanda que é efetivamente inserida em categoria. Contudo, há de se considerar que mais de 7 milhões de usuários estão cadastrados no Sistema Focus. Apenas em 2014, cerca de 1,8 milhões de cidadãos registraram reclamações na Agência. Embora esta SRC não disponha de dados relativos à quantidade de cidadãos que interagem com a Agência por outros motivos, tais como participantes de consultas públicas, representantes do setor regulado, radioamadores, etc, é de se supor que todos estes, somados, compõem uma parcela muito inferior aos consumidores que buscam os canais de atendimento da Anatel geridos pela SRC. Neste sentido, observada a natureza da atividade da Superintendência e o volume de interações com a sociedade é perfeitamente natural que os registros na Ouvidoria seja, em sua grande maioria, relativos a Canais de Atendimento e à SRC.”

Considerações da Ouvidoria – 2016:

Nossa reconsideração a este respeito enseja concordar que, a título de apresentação, a classificação e legenda dos referidos motivos de manifestação sobre a Anatel junto à Ouvidoria não ficaram devidamente esclarecidas para o leitor.

Explicou-se a quantificação de manifestação sobre Operadora, Anatel e Ambos (pg.64). Mas ao apresentar os motivos de manifestações sobre a Anatel não se explicitou qual é a distinção de classificação entre Atendimento e ARU/SRC (sendo que ao final, ambos dizem respeito ao Atendimento da Anatel de um modo geral). Daí, portanto, a “confusão” apontada pela SRC em seu Informe e que prejudica a apresentação dos gráficos e dados consequentes.

Reconhecemos a necessidade de aprimoramento destes dados do Atendimento da Ouvidoria o que já fizemos a partir deste Relatório conforme apresentado no Capítulo 4.

Ainda assim, há que se observar, que mesmo que venham a ser identificados como um mesmo ou distinto tipo de manifestação sobre a Anatel, os submotivos dessas classificações, por si só, já revelam como evoluíram e se concentraram as reclamações contra a falta de atuação da SRC nas demandas registradas junto ao Atendimento da Anatel.

F. PROPOSTAS DE NOVO MODELO DE ATUAÇÃO

Relatório Ouvidoria – 2015

“Cumpre ao Regulador promover ações, visando que os prestadores sejam estimulados a desempenharem um padrão de qualidade que busque a eliminação dos motivos das reclamações e não, por exemplo, o mero atendimento a uma meta de respostas no prazo normativo.” (...) Precisamos olhar todo o Setor, a partir das prestadoras, passando pela regulação e atuação da Agência, buscando respostas para cada uma das diversas faces desse prisma. Acreditamos que, dentre outras, as medidas necessárias passam por: 1. Garantir qualidade nas informações a serem prestadas ao consumidor no ato da venda, esclarecendo com exatidão o que ele está contratando, de forma que o consumidor tenha clareza daquilo que pode esperar dos serviços adquiridos. 2. Adotar procedimentos para garantir, junto às prestadoras, qualidade nos acessos e esclarecimentos acessíveis e consistentes no pós venda, sempre que necessário. 3. Capacitar e estruturar os centros de atendimento presenciais e à distância atribuindo-lhe poder para solucionar os problemas apresentados de forma ágil e eficiente possibilitando reter esse consumidor em sua “carteira de clientes” pela satisfação percebida e não por outros artifícios. 4. Institucionalizar ouvidorias nas operadoras de telecomunicações, com atribuição e capacidade de supervisão sobre o atendimento de primeiro nível e de solução das questões não resolvidas a contento e a elas recorridas ((página 49 e 51).”

Posicionamento da SRC

“Tais pontos convergem com a visão da SRC – e ações estão sendo empreendidas neste sentido desde a criação da Superintendência, em específico no que se refere à necessidade de aprimoramento dos mecanismos que garantam a boa qualidade do atendimento pelas prestadoras. A atuação da Anatel, assim, já tem como premissa evitar que o consumidor chegue ao descontentamento de ter que buscar a Agência Reguladora para resolver seus conflitos. (...) Nesse sentido, cumpre destacar que a edição do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, teve como objetivo justamente aumentar a transparência nas relações de consumo e ampliar os direitos de quem utiliza os serviços de telefonia fixa e móvel, banda larga e televisão por assinatura, focando em questões relacionadas ao atendimento, as ofertas, as contratações e as cobranças.” (...) “Quanto à sugestão de implementar ouvidorias nas operadoras, cumpre ressaltar que a SRC discutiu o tema durante o processo de Análise de Impacto Regulatório sobre um possível Regulamento de Tratamento de Demandas de Consumidores de Serviços de Telecomunicações, já submetido à Procuradoria e, posteriormente, à Consulta Interna encerrada em 16 de outubro último. Com a participação de várias áreas da Anatel, dentre elas a própria Ouvidoria, além da sociedade civil e prestadoras, a proposta deu início à análise a viabilidade de implantação de segundo nível de atendimento nas prestadoras (o que pode ser efetuado por ouvidoria ou estrutura similar) e do monitoramento, pela Anatel, do tratamento das reclamações nas prestadoras.”

Considerações da Ouvidoria – 2016:

Sem dúvidas, a Ouvidoria reconhece e contribui para a elaboração dos avanços regulatórios da Agência, especialmente no que tange aos novos regulamentos ante a dinâmica do Setor de Telecomunicações.

Apenas a título de exemplificação destacamos as contribuições no Regulamento de Defesa do Consumidor (RGC) e das reiteradas recomendações desta Ouvidoria para a institucionalização nas ouvidorias das empresas do setor.

Especialmente quanto a este tema, recebemos com otimismo o acolhimento da Anatel a esta recomendação da Ouvidoria. Esta indicação foi feita pela Ouvidoria pela primeira vez no Relatório de 2007, mesmo período em que o Banco Central, agindo como regulador, estabeleceu esta obrigação para as instituições financeiras por meio da Resolução nº 3.477, de 26/07/2007.

Foi também com satisfação que verificamos que as sugestões que apresentamos tanto em nossas participações no processo de discussão interna quanto para o aprimoramento da minuta da resolução que determina a implementação de ouvidorias pelas empresas do setor, foram assimiladas e contempladas no texto final encaminhado pela SRC para análise da Procuradoria Federal Especializada junto a Anatel.

No entanto, preocupa-nos os desdobramentos seguintes:

- a. Que a SRC em sua análise sobre o tema tenha flexibilizado a faculdade de implantar “segundo nível de atendimento nas prestadoras (o que pode ser efetuado por ouvidoria ou estrutura similar)”.
- b. Que não se tenha o zelo necessário quanto às orientações e ao perfil dos titulares das ouvidorias das empresas que deve ser adequado para essa função, primando pelo acolhimento e busca de solução das demandas apresentadas por seus clientes.

Caso isto não seja observado, corre-se o risco de instituir uma caricatura de ouvidoria o que certamente acarretará o desgaste deste instituto. Portanto, é

necessário um cuidado extraordinário para que a promoção da institucionalização das ouvidorias prime pela sua eficácia.

Deste modo, nesse item, o que se procurou deixar exposto no Relatório foi que a mudança de cultura/modelo de atendimento deveria ocorrer junto às empresas e também junto à Anatel, uma mudança, portanto, sistêmica e não apenas a necessidade de avanços normativos.

Vale a citação novamente do Relatório nos seguintes textos, com os quais concluímos essas considerações:

“A atuação da Agência deveria ser tal que provocasse um outro tipo de comportamento “sistêmico” às prestadoras, desejando e buscando, por assim dizer, que seus clientes consumidores não tivessem que reclamar sobre sua operacionalidade na Anatel. O obsoleto padrão de redirecionamento das reclamações para empresas e ineficiência dos indicadores medidos pelo atendimento da Anatel, precisam dar lugar a soluções rápidas e efetivas, corretivas e educativas para o Setor.” (pg.48)

“Assim, o que vier para o “Call Center” da Anatel, deve provocar na Agência medidas que exijam imediata e completa reparação ao dano quando houver ou esclarecimentos quando for o caso, análises qualitativas e quantitativas robustas de forma a provocar uma efetividade tal em suas ações de fiscalização, sanção e aperfeiçoamento regulatório, além de outros procedimentos que garantam que as prestadoras ajam de forma a reduzir o atual quadro de transbordamento de insatisfação dos seus consumidores.

Só assim, poderemos planejar e esperar a necessária e factível redução da demanda na Anatel como consequência da maior satisfação pela qualidade sistêmica percebida pelo consumidor e estaremos cumprindo, de fato, nossa responsabilidade e competência institucional ao resguardar o que está estabelecido claramente na LGT (Art. 3º, XI), sobre o direito do consumidor de peticionar perante a Anatel e, logicamente, ter sua demanda devidamente tratada.” (pg.51)

4. AÇÕES DA OUVIDORIA

“Mas na profissão, além de amar tem de saber.

E o saber leva tempo pra crescer.”

Rubem Alves

4.1. – Processos de Trabalho da Ouvidoria da Anatel

A. APRECIÇÃO CRÍTICA DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA PUBLICADA EM RELATÓRIO

(Art. 45 da LGT e Art. 51 do Decreto 2.338/1997):

Para cumprir sua atribuição, a Ouvidoria desempenha as seguintes atividades:

- Atendimento;
- Elaboração de Estudos Temáticos;
- Análise de Matérias pautadas para reuniões do Conselho;
- Participação em reuniões internas da Agência e Grupos de Trabalho;
- Participação em reuniões e ou atividades externas;
- Interlocução com Presidência da República; Senado; Câmara dos Deputados; Ministérios; MP; SENACON (Secretaria Nacional do Consumidor); Ouvidoria-Geral da União; Órgãos de Defesa do Consumidor; Organizações de Ouvidorias; dentre outros.

B. PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS DA ANATEL:

- Realização da Pesquisa de Satisfação conforme Dec. nº 6.932/2009;
- Articulação a partir da SUE (Superintendência Executiva da Anatel), AUDITORIA e SRC com a OUVIDORIA;
- Acordo de Cooperação Técnica entre a ANATEL e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Quanto a este processo destacamos que a Anatel está implementando seu Planejamento Estratégico e que, dentre os Programas Estratégicos, existe o Programa de Fortalecimento Institucional sob a coordenação do Conselheiro Igor Vilas Boas de Freitas e da Superintendência Executiva da Agência – SUE.

Destacamos, neste Programa de Fortalecimento Institucional o Projeto de Avaliação da Satisfação de Usuários dos Serviços Prestados pela Anatel.

Um dos instrumentos deste projeto é a *Pesquisa de Satisfação dos Serviços Prestados pela Anatel aos Cidadãos* que está sob a coordenação executiva da Ouvidoria.

A obrigatoriedade de fazer a pesquisa de satisfação está prevista no Art. 12 do Decreto 6.932/2009 *“que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências”*.

É importante elucidar que “Pesquisa de Satisfação” é um instrumento específico que não pode ser confundido com outros instrumentos avaliativos. Por se tratar de uma determinação legal tendo objetivos e funcionalidades específicas aos quais devem se ater os órgãos da Administração Pública, devendo ser compreendido como um instrumento de aferição da qualidade dos serviços do órgão frente aos cidadãos.

O Decreto é claro ao afirmar que a pesquisa se destina a “reorientar e ajustar os serviços prestados” (Art. 12, caput), bem como “objetiva assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados” e permite, também, identificar as “lacunas e deficiências na prestação dos serviços e identificar o nível de satisfação dos usuários” (Art.12,§1º), ou seja, o resultado da pesquisa deve tornar-se um instrumento de apoio à gestão. Vale neste caso, reafirmar que o escopo deste importante instrumento está definido normativamente.

Há literatura específica²⁹ sobre Pesquisa de Satisfação em Serviços modelos de aferição que foram desenvolvidos, dentre os quais podemos destacar o dos pesquisadores Valarie Zeithaml; A. Parasuraman; e Leonard Berry, que desenvolveram a metodologia conhecida como SERVQUAL³⁰, sendo uma referência importante, amplamente difundida e utilizada no debate sobre satisfação, referenciado inclusive pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Esta metodologia afere cinco dimensões da prestação de serviços (Aspectos Tangíveis, Confiabilidade, Receptividade, Segurança e Empatia), submetidas à avaliação do público alvo. Esses estudiosos observaram que a chave para garantir uma boa qualidade em serviços é atender ou exceder as expectativas dos clientes, ou seja, a própria definição de satisfação.

Por certo, e vale ressaltar que não é qualquer tipo de instrumento avaliativo, como instrumentos de “Feedback” ou “Pesquisa de Opinião” que vão trazer para a instituição uma real avaliação da satisfação dos serviços prestados, por mais utilidades que possam ter também esses mecanismos, o quais possuem procedimentos característicos e formas de aplicação condizentes com sua especificidade.

Existem guias e orientações do GESPÚBLICA que tratam explicitamente sobre as Pesquisas de Satisfação e modelos de aferição. Inclusive, o Programa disponibiliza uma ferramenta de informática (em plataforma web) denominada “Pesquisa.Gov” que pode ser usada na Avaliação de Satisfação ou de outras pesquisas que os órgãos públicos queiram realizar.

Cientes da importância de implementar de forma qualitativa a Pesquisa de Satisfação na Anatel foi que buscou-se a parceria do Instituto de Pesquisa

²⁹ BLACKWELL, Roger D.; MINIARD, Paul.; W. ENGEL, James F. *Comportamento do Consumidor*. 9 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008

³⁰ ZEITHAML, PARASURAMAN, BERRY. *A excelência em serviços*. S.Paulo: Saraiva, 2014

Econômica Aplicada – IPEA, que culminou com a publicação em 07/03/2016 do Acordo de Cooperação Técnica entre a Anatel e o IPEA, ACT N° 16/2015.

Sendo assim, iniciaram-se as ações previstas no Plano de Trabalho que integra o ACT e esperamos que as etapas venham a ser cumpridas pelas instituições.

4.2. Dados do Atendimento da Ouvidoria

A Ouvidoria da Anatel vem buscando, a cada ano, o aprimoramento de seus canais de atendimento com os cidadãos. A cada interação, com os cidadãos que buscam o atendimento da Ouvidoria, esclarecendo que o canal de atendimento disponibilizado pela Ouvidoria difere dos canais da Anatel, sendo que para manifestações envolvendo questões de prestação de serviços de telecomunicações pelas operadoras devem-se procurar os canais que a Anatel coloca a disposição dos consumidores (1331, Atendimento Eletrônico, Anatel Consumidor, Sala do Cidadão, Correspondência), cabendo à Ouvidoria o atendimento das manifestações referentes situações envolvendo a Agência.

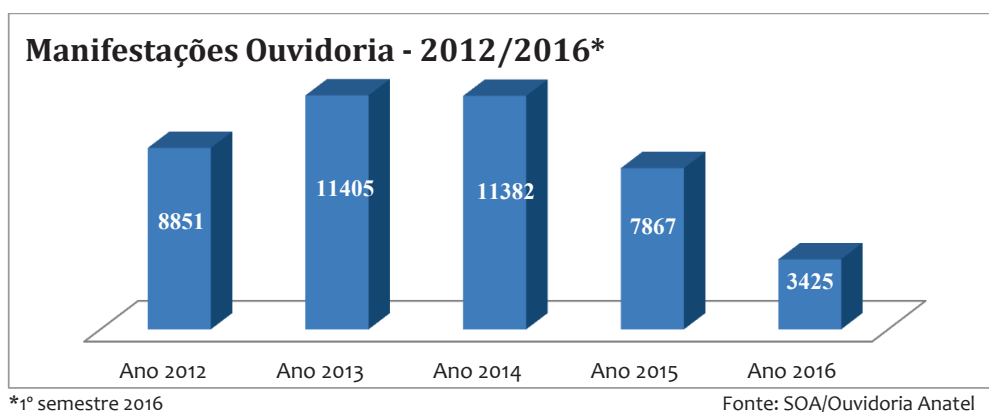
Esta interação se faz necessária porque apesar da divulgação dos canais de atendimento da Anatel, muitos cidadãos procuram a Ouvidoria em busca de atendimento de questões relacionadas à prestação de serviços das operadoras antes de qualquer registro na Agência.

Assim, um de nossos objetivos era o de esclarecer de tal forma os cidadãos a respeito do atendimento próprio da Ouvidoria da Anatel, qual seja, manifestações quanto aos problemas enfrentados com a própria Agência, que “limpássemos” o quantitativo de atendimento aproximando cada vez mais do nosso público prioritário: aquele cidadão que busca a Ouvidoria para apresentar uma manifestação quanto à própria Anatel.

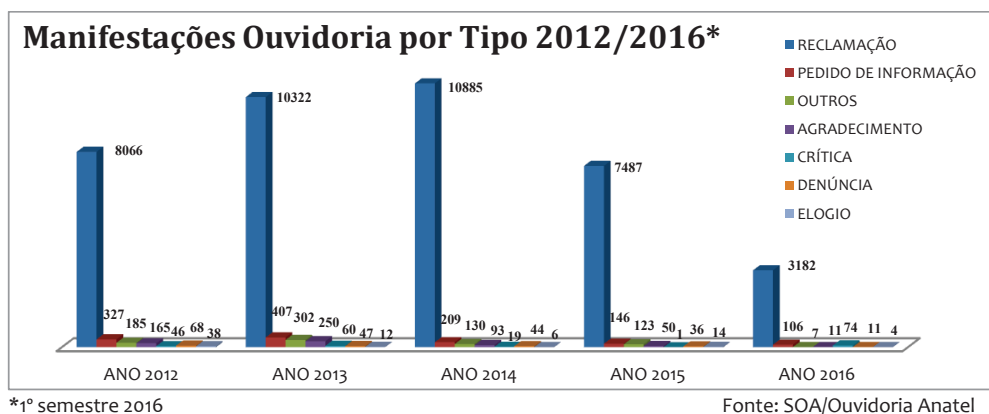
Parece-nos que a partir de 2015 temos alcançado esse nosso objetivo de aprimoramento do atendimento como se pode observar na combinação dos gráficos: “*Manifestações Ouvidoria – 2012/2016**” e “*Manifestações Ouvidoria por*

Grupo – 2012/2016**, onde é possível verificar que apesar da diminuição a cada ano do quantitativo de atendimento absoluto na Ouvidoria há um aumento de registros de manifestações quanto à atuação da Anatel.

Ou seja, temos conseguido diminuir o atendimento de cidadãos que desejam apresentar um registro em relação à prestação de serviços de operadoras ao mesmo tempo em que ampliamos o atendimento àqueles cidadãos que querem fazer um registro sobre questões envolvendo a Anatel.



As manifestações registradas na Ouvidoria são classificadas por Tipo de Solicitação. Pode-se verificar, no gráfico seguinte, que o Tipo **“Reclamação”** vem se mantendo como principal motivo de registro mantendo-se na casa dos 90% nos anos de 2012 e 2013 e aumentando para aproximadamente 95% em 2014 e 2015. No primeiro semestre de 2016 mantem-se por volta de 93%. A sequência das manifestações por tipo é: **“Pedido de Informação”**, **“Críticas”**, **“Outros”** e **“Agradecimento”**.



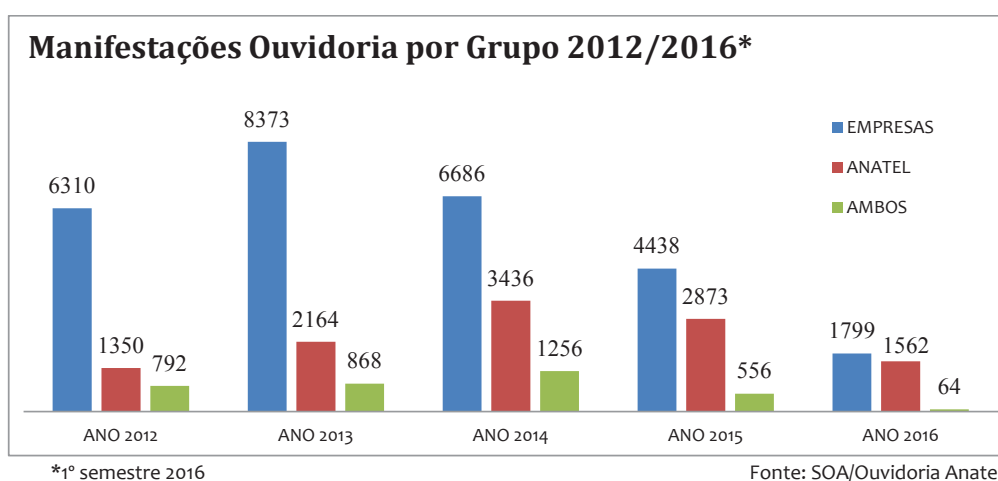
Vale esclarecer que a Ouvidoria também organiza os seus dados em três grandes grupos: “Anatel”, “Empresas” e “Ambos”. A classificação destes grupos é feita da seguinte forma:

- a. ANATEL – São aquelas manifestações em que o cidadão informa claramente que quer registrar uma solicitação quanto à Anatel;
- b. EMPRESAS – São aqueles casos em que o registro do cidadão é em relação à prestação de serviços de telecomunicações pelas operadoras e que o cidadão não tem, ainda, registro na Anatel.

Como já exposto, apesar da Anatel disponibilizar vários canais de Atendimento ao cidadão (1331, Atendimento Eletrônico em seu Portal, Aplicativo, correspondência, Presencial nas Salas dos Cidadãos) a Ouvidoria é procurada por consumidores para registrar solicitações quanto à prestação de serviços de telecomunicações. Apesar de termos minimizado muito este tipo de atendimento em nossos dados absolutos, eles ainda ocorrem, razão pela qual mantemos a classificação. E,

- c. AMBOS – quando o cidadão manifesta-se tanto em relação às empresas quanto à atuação da Anatel.

No gráfico seguinte, podemos observar a evolução destes registros.

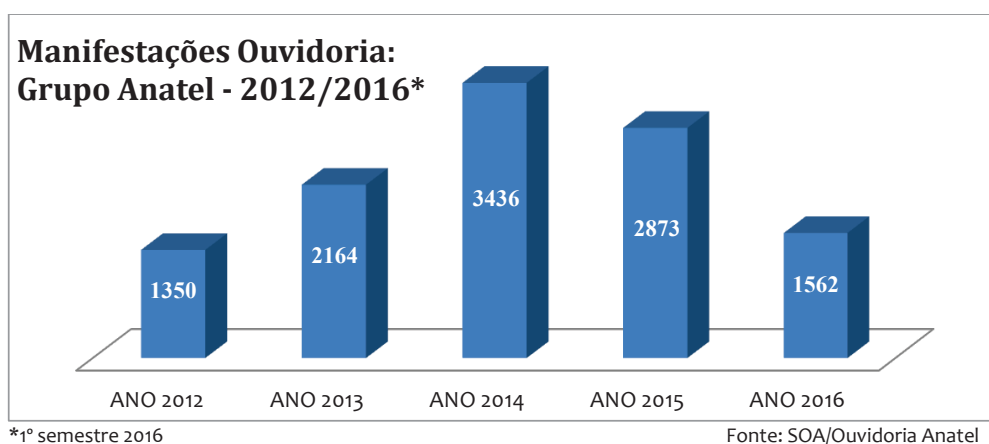


Evolução das Manifestações Registradas na Ouvidoria: GRUPO ANATEL – 2012-2016

Esse grupo de registros de atendimento feitos pela Ouvidoria são os dados mais utilizados para apoio às ações da Ouvidoria, uma vez que, é um importante indicador da percepção dos cidadãos quanto à atuação da Anatel.

Essas manifestações dos cidadãos são levadas em consideração na elaboração dos documentos de apreciação crítica em relação à atuação da Agência, nas contribuições aos Regulamentos, no Planejamento Estratégico Institucional e na própria atuação da Ouvidoria.

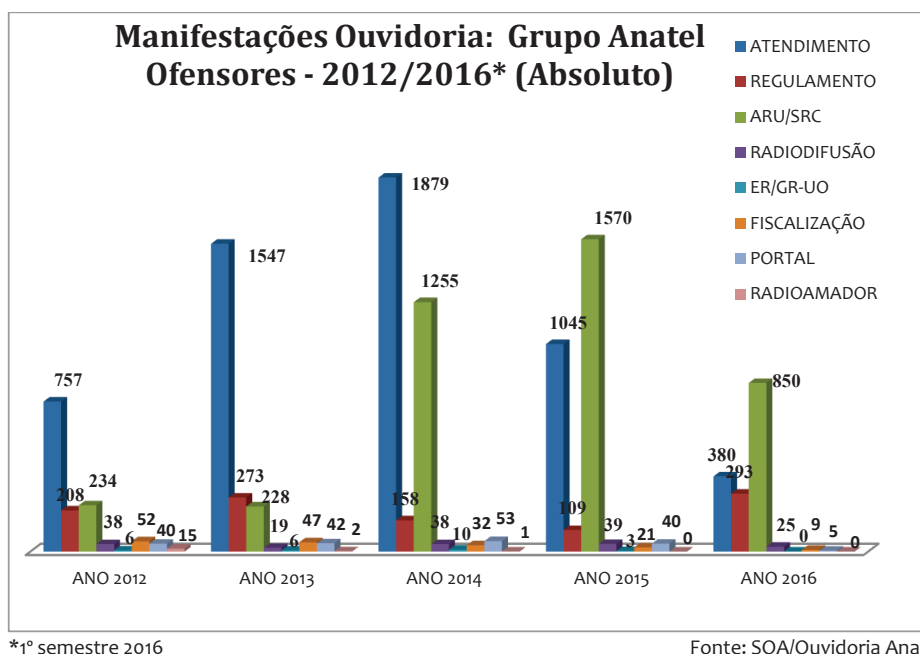
Como é possível perceber, com exceção do ano de 2014, onde houve um aumento sazonal devido à troca de contrato do “Call Center” da Anatel, mantém-se uma tendência de crescimento deste atendimento dentro dos números absolutos da Ouvidoria, sendo que a expectativa para 2016 é de fechamento por volta de 3.000 manifestações em relação à atuação da Agência.



Para melhor entendimento, esclarecemos que a classificação “**Atendimento**” é dada quando a manifestação do cidadão diz respeito aos canais de atendimento disponibilizados pela Anatel. Já a classificação “**ARU/SRC**” é utilizada quando a manifestação do cidadão é em relação à atuação (ou falta de atuação) da Anatel nas demandas dos consumidores.

Como pode ser observado no gráfico abaixo nos anos de 2012 a 2014, o principal ofensor era o “**Atendimento**”, ficando com os índices de 56%, 71,5% e 54,8%; respectivamente seguidos por “**ARU/SRC**” com 17,3%; 10,5% e 36,6%. Em 2015 houve uma inversão nas posições, passando a “**ARU/SRC**” a ser o maior ofensor com 55,5%

em 2015 e mantendo a tendência em 2016 com 54,4%, enquanto o ofensor “**Atendimento**” passou respectivamente de 37% em 2015 para 24,3% em 2016.

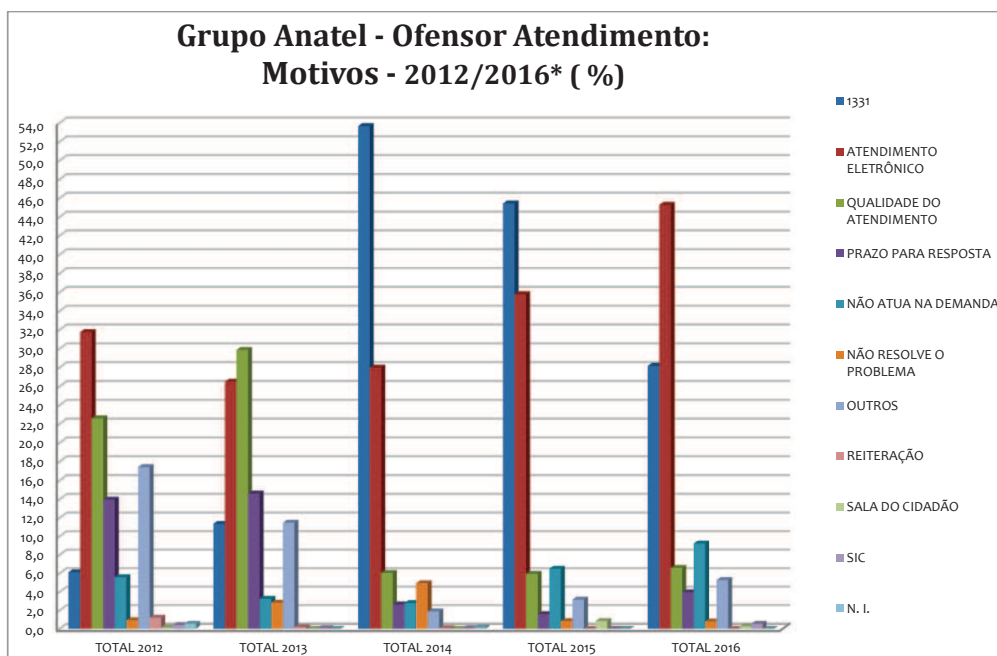


Dentre os principais ofensores do Atendimento da Anatel, conforme podemos verificar na sequência histórica e com tendência de aumento, conforme apresentado nos gráficos seguintes está o “**Atendimento Eletrônico**”, que passou de 31,5% em 2012 para 26% em 2013, 28% em 2014, 35% 2015 e chegando em 2016, até o momento com 45%.

Vale destacar que esta situação pode estar ocorrendo por um aumento no uso do canal “**Atendimento Eletrônico**” o que indica a necessidade de constante aprimoramento deste Canal.

O segundo motivo mais reclamado atualmente é o “**1331**”, que vem apresentando um declínio, caindo dos 53% atingidos em 2014 para 45% em 2015 e 28% em 2016.

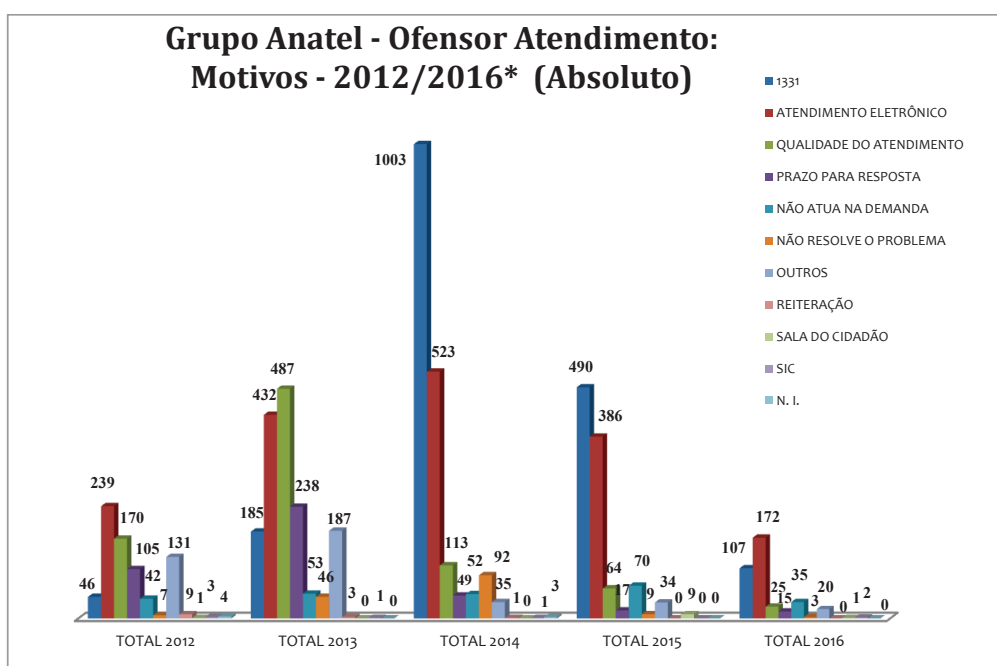
Já o terceiro colocado “**Não atua na Demanda**” vem apresentando uma tendência de crescimento, saindo dos 2% em 2014 para 6% em 2015 e 9% em 2016.



*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Como pode ser observado no gráfico seguinte não temos mudanças significativas quando analisamos os dados absolutos do Ofensor Atendimento:



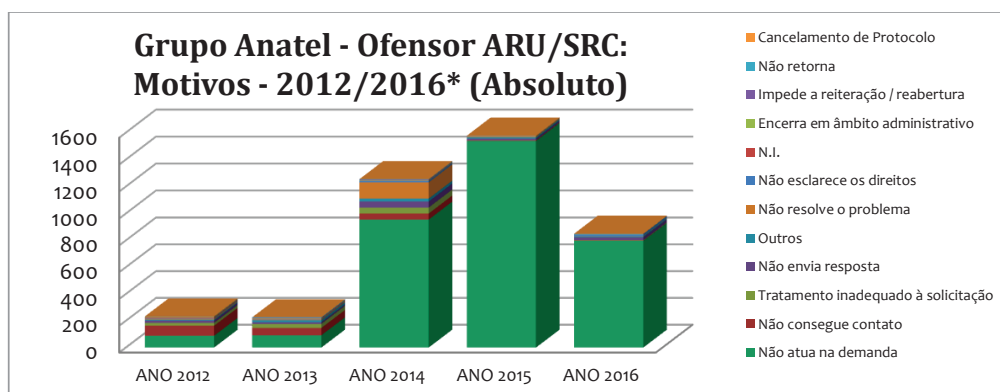
*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

O Ofensor “**ARU/SRC**” assim identificado para manutenção histórica dos dados, vem apresentando um aumento significativo no “Grupo Anatel” passando de 37,8% em 2012, para 40,7% em 2013; 76,1% em 2014; 97,5% em 2015 e atualmente com 93,6%.

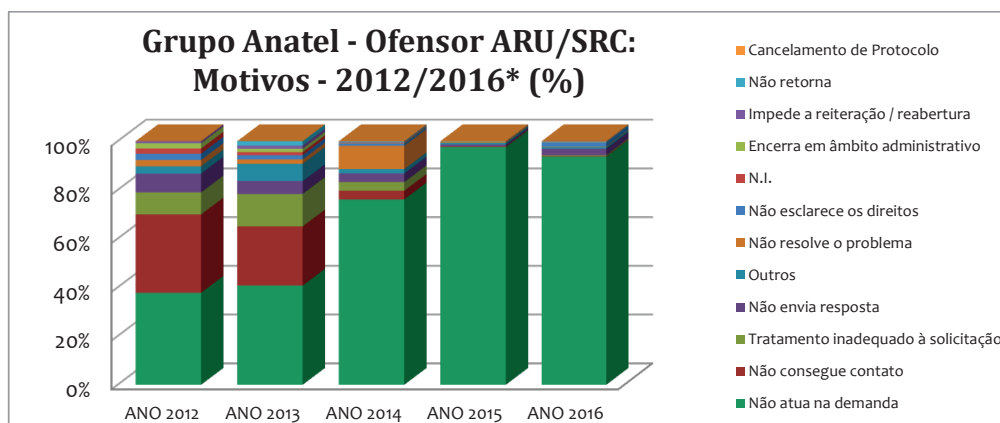
Ao analisar os motivos dentro do ofensor “**ARU/SRC**”, podemos verificar a redução dos Motivos: “**Não Retorna**”, “**Impede a Reiteração/Reabertura**”, “**Tratamento Inadequado à Solicitação**”, e “**Não Consegue Contato**” e constata-se uma concentração quase absoluta de insatisfação dos cidadãos com o Motivo “**Não Atua na Demanda**”.

Cabe ressaltar, que também em dados absolutos o volume de reclamações quanto a este Motivo apresenta crescimento significativo passando da casa de 200 unidades anuais em 2012/2013, para 1.200 em 2014, 1.500 em 2015 já alcançando 800 nesse primeiro semestre de 2016.



*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

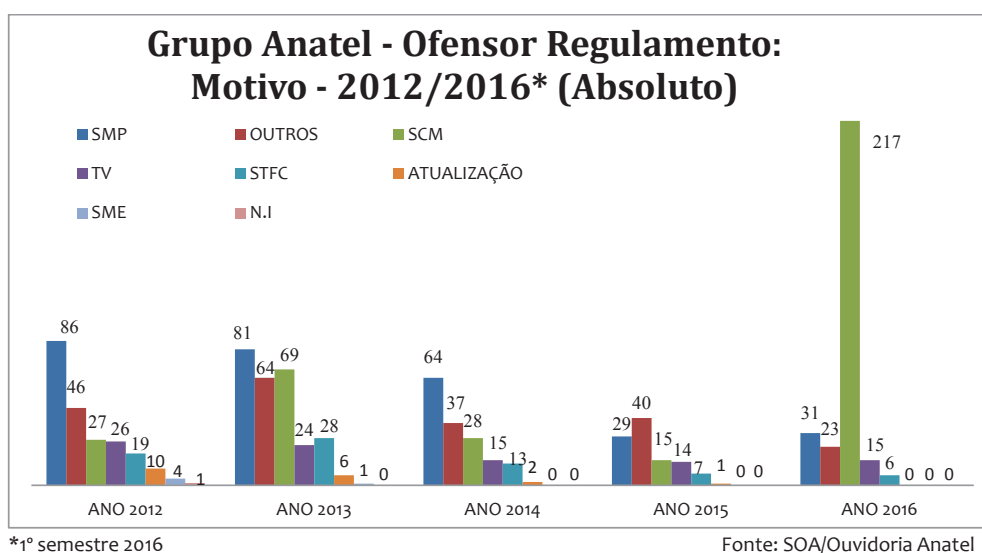


*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

No gráfico abaixo podemos observar que o Ofensor “**Regulamento**” que estava bastante estável com tendência de queda, atingiu um número significativo nesse primeiro semestre de 2016. Vale esclarecer que o principal motivador desta situação foram os debates quanto à atualização do Regulamento de Internet Banda Larga Fixa, conforme tratado neste Relatório no Capítulo 2 “Regulação”.

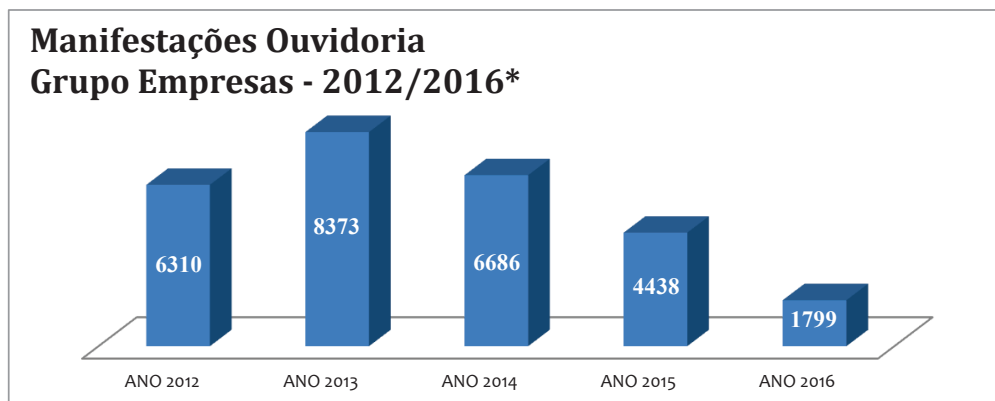
Ressaltamos que os cidadãos que buscaram a Ouvidoria, nesse período, apresentando dúvidas sobre a limitação da internet banda larga fixa, receberam esclarecimentos sobre a questão e foram orientados a se manifestarem no processo de Consulta Pública da Anatel.



Evolução das Manifestações Registradas na Ouvidoria: GRUPO EMPRESAS – 2012/2016

Este grupo de solicitações é composto por manifestações cujo tratamento é de competência da Anatel. No entanto quando os cidadãos fazem contato com a Ouvidoria além de receberem a orientação para o registro de suas demandas pelos canais de atendimento que a Agência disponibiliza, utilizamos as informações constantes nessas interações para apurar quais os ofensores tanto por “Serviços” quanto por “Motivos” são mais reclamados nos atendimentos feitos na Ouvidoria.

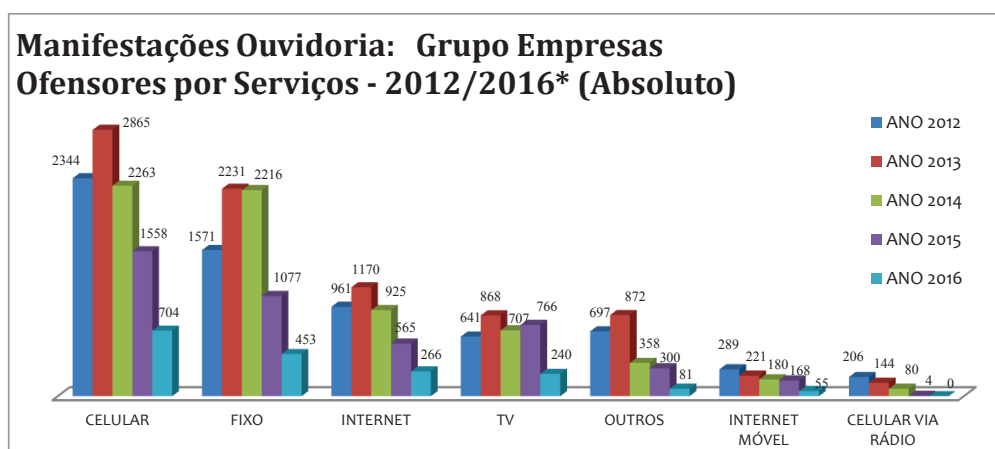
No gráfico seguinte, podemos confirmar que o volume deste Grupo de Atendimento vem diminuindo desde 2014. Acreditamos que este fenômeno vem ocorrendo como resposta aos intensos esforços da equipe em esclarecer aos cidadãos o papel institucional da Ouvidoria da Anatel.



*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

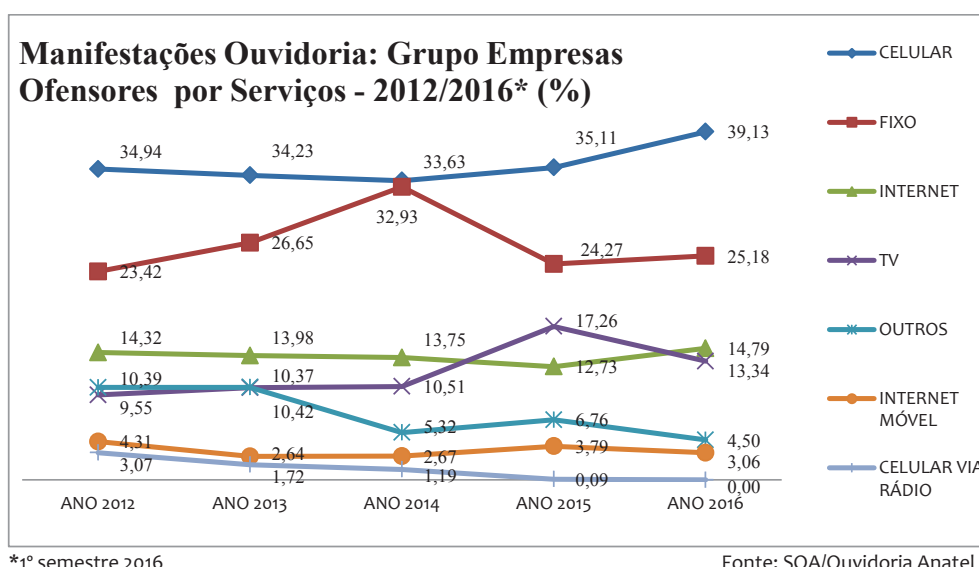
No gráfico seguinte podemos constatar as manifestações registradas na Ouvidoria, naquilo que diz respeito ao problema inicial que fez o cidadão buscar a atuação da Agência. É interessante observar que em termos de números absolutos pelo tipo de serviço ofertado pelas prestadoras, os itens reclamados têm a seguinte sequência: “**Telefonia Móvel**”, “**Telefonia Fixa**”, “**TV por Assinatura**”, “**Internet Fixa**”, “**Outros**”, “**Internet Móvel**” e “**Telefonia Móvel Via Rádio**”. O Item “**Outros**” engloba os pacotes “**COMBOS**”.



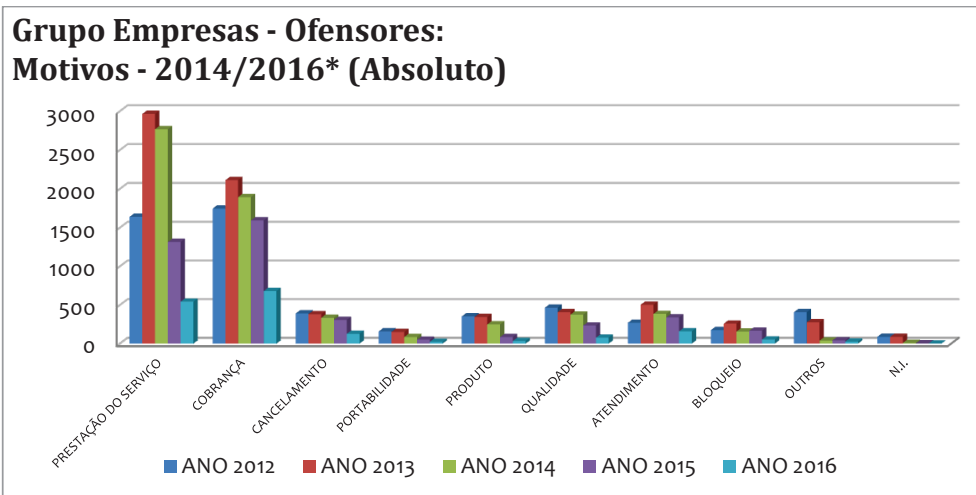
*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Há uma alteração no cenário quando se analisa este dado em termos proporcionais, uma vez que, ainda que se mantenha a ordem dos serviços reclamados: “**Telefonia Móvel**”, “**Telefonia Fixa**”, “**TV por Assinatura**”, “**Internet Fixa**”, “**Outros**”, “**Internet Móvel**” e “**Telefonia Móvel Via Rádio**” podemos notar uma ligeira queda nas manifestações quanto à “**Telefonia Móvel**”, “**Telefonia Fixa**”, “**Internet Fixa**” e um significativo aumento nas demandas de “**TV por Assinatura**” e “**Outros**”. Outra observação importante nos dados proporcionais é referente à “**Internet Móvel**”, que apesar de nos números absolutos apresentar redução, apresenta um aumento em termos proporcionais.



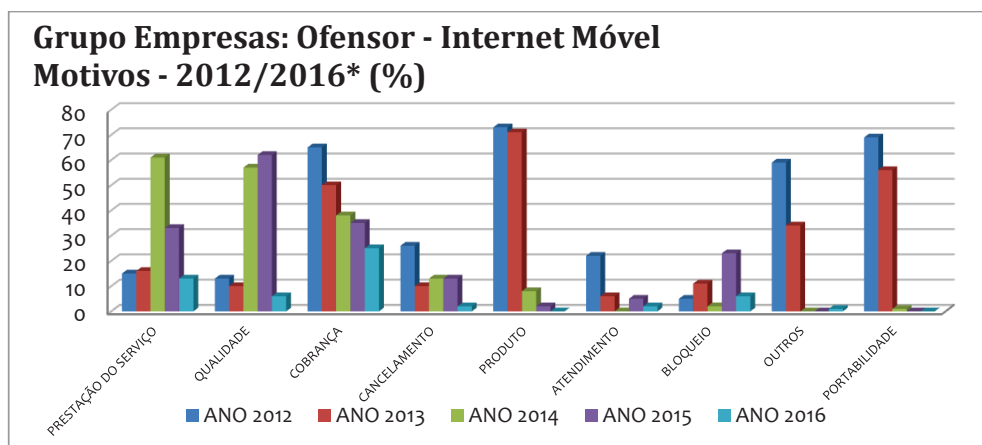
Ao observar os principais ofensores relativos às manifestações envolvendo o “**Grupo Empresas**” considerando todos os tipos de serviços, observa-se que a “**Cobrança Indevida**” (que inclui contestação) e a “**Prestação do Serviço**”, (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço), continuam sendo os maiores ofensores. Em 2013 e 2014, o ofensor “**Prestação do Serviço**” superou a “**Cobrança Indevida**”, porém, esta tendência não se confirmou em 2015 e neste primeiro semestre de 2016.



*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

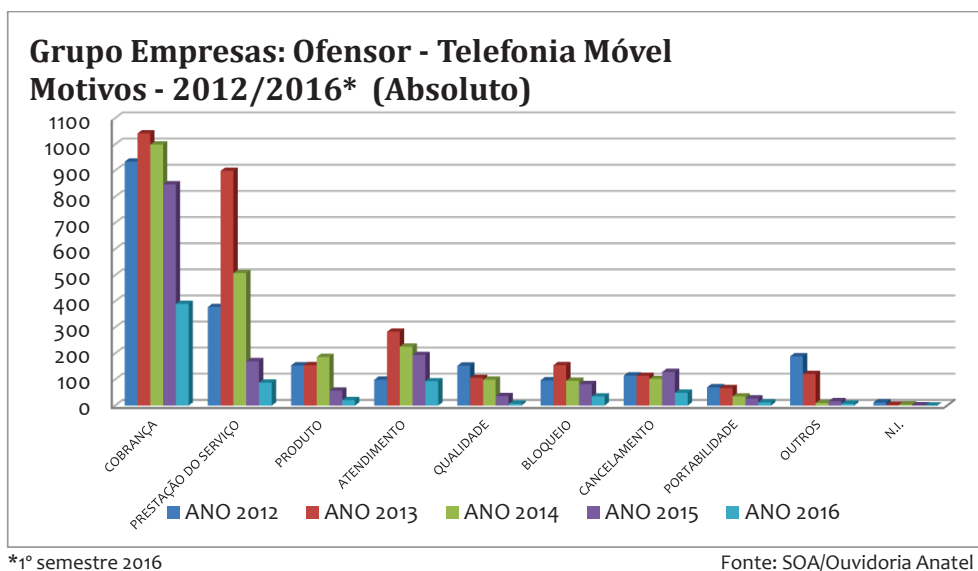
Na Ouvidoria as manifestações envolvendo “*Internet Móvel*” têm entre seus principais ofensores “*Cobrança*”; “*Prestação do Serviço*” e “*Qualidade do Serviço*” sendo seguido por “*Bloqueio*”; “*Atendimento*”; e “*Portabilidade*”, como pode ser observado no gráfico abaixo:



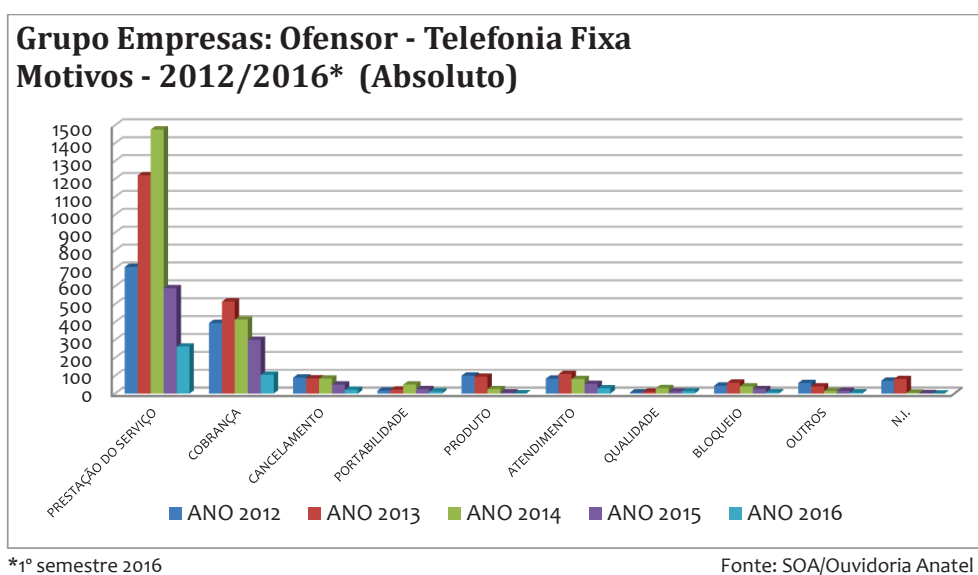
*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Ao analisar o Ofensor “*Telefonia Móvel*” temos como principais motivos de manifestações na Ouvidoria “*Cobrança*”; “*Atendimento*” e “*Prestação do Serviço*”, sendo seguido por “*Cancelamento*”; e “*Produto*” (são aquelas manifestações referentes a defeitos ou trocas de aparelhos, chip e similares).

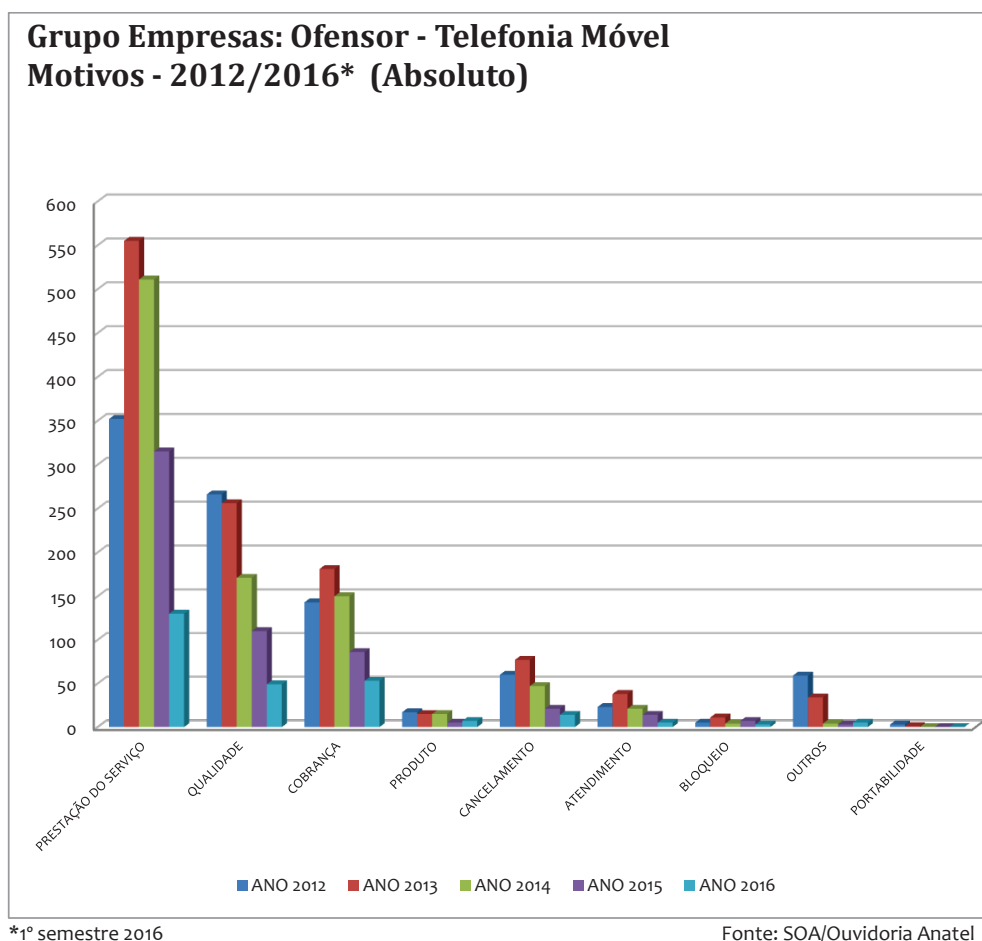


É preocupante verificar que a **“Prestação do Serviço”** é o principal motivo de manifestações, conforme os dados registrados na Ouvidoria, em relação ao Ofensor **“Telefonia Fixa”** sendo quase o dobro daquelas envolvendo **“Cobrança”**, segundo Motivo deste Serviço, como pode ser observado no gráfico a seguir.

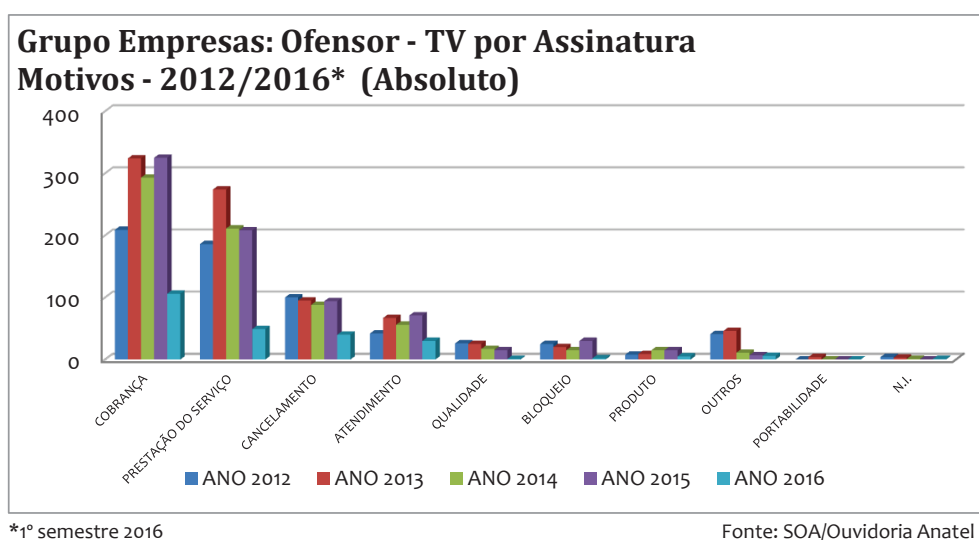


Por se tratar de um Serviço que tem as obrigações contratuais mais rigorosas uma vez que é uma concessão pública, tendo inclusive compromissos de universalização, é que reafirmamos a necessidade da Anatel manter um rigoroso acompanhamento da prestação de serviço desta modalidade.

Ao observar o gráfico seguinte, **Internet Fixa**, percebe-se novamente o mesmo fenômeno que ocorre na **Telefonia Fixa**, qual seja, que a “**Prestação do Serviço**” é o principal item de insatisfação dos consumidores, seguido da “**Qualidade do Serviço Prestado**”. Aqui cabe a mesma recomendação feita quanto ao Ofensor Telefonia Fixa.



Já em relação ao ofensor “**TV por Assinatura**”, podemos observar no gráfico seguinte que o principal Motivo é a “**Cobrança**”, seguida pela “**Prestação do Serviço**”, “**Cancelamento**” e “**Atendimento**”.



Achamos importante destacar que ainda que o ofensor “**Atendimento**” não esteja dentre os principais reclamados pelos consumidores quanto aos prestadores de serviços, acreditamos que quando os cidadãos procuram o Órgão Regulador, ainda que apresentem outros ofensores como motivo principal de sua manifestação, está subentendido que houve uma falha no atendimento e resolução da operadora, já que não conseguiu resolver em sua esfera a demanda de seu cliente.

À Comissão de Serviços de Infraestrutura.

2

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2012, do Senador Waldemir Moka, que *altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, para criar a obrigatoriedade de prestação semestral de contas ao Congresso Nacional.*

RELATOR: Senador **HÉLIO JOSÉ**

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 475, de 2012, de autoria do Senador Waldemir Moka, que torna obrigatório o envio, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), de relatório semestral de suas atividades ao Congresso Nacional, por intermédio da Presidência da República.

O projeto foi inicialmente despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que, em 19 de outubro deste ano, aprovou parecer favorável do Senador Eunício Oliveira, nos termos da Emenda nº 1- CCJ (Substitutivo). Em seguida, a matéria foi encaminhada para esta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde será analisada em decisão terminativa.

O PLS nº 475, de 2012, possui dois artigos. O primeiro altera o art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para atribuir à Aneel a obrigação de elaborar e enviar, ao Congresso Nacional, o relatório semestral de suas atividades. O segundo artigo determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 475, de 2012.

II – ANÁLISE

Como esta Comissão tem a incumbência de pronunciar-se de forma terminativa sobre o projeto, faz-se necessária a verificação da constitucionalidade do projeto.

A matéria insere-se na competência legislativa da União e não está entre aquelas de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos dos arts. 61 e 84 da Constituição Federal (CF). Por outro lado, ao exigir que a Agência preste contas de suas atividades ao Congresso Nacional, a proposição assegura o cumprimento do previsto no art. 49, X da CF, que atribui ao Congresso a competência de fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Sendo assim, a proposição está adequada aos ditames constitucionais.

Do ponto de vista do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura, nos termos do seu art. 104, I, manifestar-se sobre o mérito do presente projeto de lei, que diz respeito a agência reguladora. Há, também, aderência da proposição aos aspectos de juridicidade. Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade do projeto.

O PLS nº 475, de 2012, acrescenta ao art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, um inciso XXII que cria nova atribuição para a Aneel, a saber, enviar relatório semestral de suas atividades ao Congresso Nacional, por intermédio do Ministério de Minas e Energia e da Presidência da República.

Conforme ressaltado na justificção, as agências reguladoras foram instituídas para cumprirem a importante função de fiscalizar a prestação dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada. Para tanto, foram criadas sob a forma de autarquia em regime especial, com considerável autonomia em relação ao Ministério ao qual estão vinculadas. Essa autonomia, contudo, não as isenta do poder fiscalizatório do Congresso Nacional, que tem a atribuição constitucional de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, não só com vistas à prevenção e à repressão de atos ilícitos, mas também – e principalmente – com a finalidade de sugerir a adoção de medidas que contribuam com a maior eficiência na prestação de serviços públicos ou que sejam de relevância pública.

Por essa razão, propõe-se incluir, dentre as atribuições da Aneel, a obrigatoriedade da prestação semestral de contas ao Congresso Nacional. A Agência atua em um setor de importância crítica para a economia e para a sociedade brasileira e precisa ter sua atuação acompanhada e eventualmente ajustada por aqueles que representam a vontade da população como um todo. Se o Legislativo puder avaliar qualitativa e quantitativamente o desempenho dessa Agência, poderá propor planos de atuação, e quando for o caso, até mesmo adequar a legislação às necessidades da boa prestação da atividade.

A exigência de prestação de contas pela Aneel, inspirada em exigência semelhante criada para a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), é, sem dúvida, fator que contribuirá para uma melhora nos serviços públicos prestados na área de energia elétrica e para a implantação progressiva dos princípios constitucionais de adequação do serviço, modicidade tarifária e universalização do acesso. Apoiamos plenamente o proposto pelo autor do PLS.

Concordamos também com a ponderação apresentada no relatório da CCJ, que recomenda que a prestação de contas e a apresentação do relatório pela Aneel se dê anualmente, a exemplo do que é exigido da ANAC.

Ocorre que foi aprovado em caráter terminativo, em 23 de novembro deste ano, pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), o PLS nº 52, de 2013, que *dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras* e, em seu art. 8º, assim determina:

Art. 8º As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades e publicizar, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Parágrafo único. O relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela Agência Reguladora, por escrito, no prazo máximo e intransponível de noventa dias após o encerramento do exercício, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados e deverá ser disponibilizado em local especificado e de destaque no sítio da Agência Reguladora na Internet, como em sua sede e suas unidades descentralizadas.

Tendo em vista que o PLS nº 52, de 2013, já torna obrigatório a elaboração de relatório anual pela Agência Reguladora e seu encaminhamento às duas Casas do Congresso Nacional, consideramos que o PLS nº 475, de 2012, fica

prejudicado, nos termos do art. 334, inciso ii, do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 475, DE 2012

Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, para criar a obrigatoriedade de prestação semestral de contas ao Congresso Nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXII:

“Art. 3º

.....

XXII - elaborar e enviar o relatório semestral de suas atividades ao Ministério de Minas e Energia e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional.” (NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

As agências reguladoras foram criadas, no contexto da reforma do Estado da década de 90, para cumprirem a importante função de fiscalizar a prestação dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada. Essa regulação é absolutamente indispensável, para que se possa assegurar o respeito pelo concessionário dos serviços aos princípios constitucionais da adequação, da modicidade tarifária, da universalidade, entre outros.

Em razão dessa específica destinação, foram criadas sob a forma de autarquias em regime especial. Gozam de maior autonomia em face do Ministério ao qual são vinculadas. Não há previsão de recursos hierárquicos contra as decisões de suas diretorias. Seus dirigentes possuem mandatos, só podendo ser destituídos antes do prazo com o respeito ao devido processo legal.

Porém, a autonomia técnica atribuída a essas entidades não lhes subtrai ao poder fiscalizatório do Congresso Nacional, que tem justamente como função típica a de controlar os atos do Poder Executivo, não só com vistas à prevenção e repressão de atos ilícitos, mas também – e principalmente – com a finalidade de sugerir a adoção de medidas que contribuam com a maior eficiência na prestação de serviços públicos ou de relevância pública.

É preciso, dessa forma, alterar as leis que regulamentam as agências reguladoras, de modo que se institua a obrigatoriedade da prestação semestral de contas ao Congresso Nacional. Assim, poderá o Legislativo avaliar qualitativa e quantitativamente o desempenho de cada entidade, propor planos de atuação, e acompanhar o funcionamento de cada setor regulado, atuando, quando for o caso, até mesmo para adequar a legislação às necessidades da boa prestação da atividade.

Obviamente, quem ganha com isso é a República, pois a prestação de contas é um princípio intrínseco à própria forma de governo e ao Estado de Direito. Demais disso, também serão diretamente beneficiados os usuários do serviço, que poderão contar com uma gestão mais eficaz, decorrente da sinergia entre as entidades reguladoras e o Congresso, entre o Executivo e o Legislativo.

3

É preciso, portanto, alterar a legislação das agências que ainda não possuam o dever de prestar contas ao Legislativo. É o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), cujas atribuições estão previstas no art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, sem que esteja prevista a obrigatoriedade de remeter ao Congresso Nacional relatórios de atividades.

Assim, propomos que a Aneel seja obrigada a prestar contas, semestralmente, tanto ao Ministério de Minas e Energia, ao qual é vinculada, quanto ao Congresso Nacional.

Buscamos inspiração, para tanto, na legislação que rege a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que já possui dispositivo semelhante ao que ora propomos (inciso XL do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005), permitindo ao Congresso Nacional realizar o efetivo controle qualitativo e quantitativo das ações da Agência.

Por todos esses motivos, apresentamos este Projeto, esperando contar com o decisivo apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **WALDEMIR MOKA**

*LEGISLAÇÃO CITADA*LEI Nº 9.427, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1996.

Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

.....

Art. 3º Além das atribuições previstas nos [incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29](#) e no [art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\) \(Vide Decreto nº 6.802, de 2009\).](#)

I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela [Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#);

II - promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo Poder Concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos; [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica; [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

V - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;

5

VI - fixar os critérios para cálculo do preço de transporte de que trata o [§ 6º do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#), e arbitrar seus valores nos casos de negociação frustrada entre os agentes envolvidos;

VII - articular com o órgão regulador do setor de combustíveis fósseis e gás natural os critérios para fixação dos preços de transporte desses combustíveis, quando destinados à geração de energia elétrica, e para arbitramento de seus valores, nos casos de negociação frustrada entre os agentes envolvidos;

VIII - estabelecer, com vistas a propiciar concorrência efetiva entre os agentes e a impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica, restrições, limites ou condições para empresas, grupos empresariais e acionistas, quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, à concentração societária e à realização de negócios entre si; [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

IX - zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica; [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

X - fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, observado o limite, por infração, de 2% (dois por cento) do faturamento, ou do valor estimado da energia produzida nos casos de autoprodução e produção independente, correspondente aos últimos doze meses anteriores à lavratura do auto de infração ou estimados para um período de doze meses caso o infrator não esteja em operação ou esteja operando por um período inferior a doze meses. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XI - estabelecer tarifas para o suprimento de energia elétrica realizado às concessionárias e permissionárias de distribuição, inclusive às Cooperativas de Eletrificação Rural enquadradas como permissionárias, cujos mercados próprios sejam inferiores a 500 (quinhentos) GWh/ano, e tarifas de fornecimento às Cooperativas autorizadas, considerando parâmetros técnicos, econômicos, operacionais e a estrutura dos mercados atendidos; [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XII - estabelecer, para cumprimento por parte de cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, as metas a serem

6

periodicamente alcançadas, visando a universalização do uso da energia elétrica; [\(Incluído pela Lei nº 10.438, de 2002\)](#)

XIII - efetuar o controle prévio e **a posteriori** de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionárias, permissionárias, autorizadas e seus controladores, suas sociedades controladas ou coligadas e outras sociedades controladas ou coligadas de controlador comum, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais e, no limite, a abstenção do próprio ato ou contrato. [\(Incluído pela Lei nº 10.438, de 2002\)](#)

XIV - aprovar as regras e os procedimentos de comercialização de energia elétrica, contratada de formas regulada e livre; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XV - promover processos licitatórios para atendimento às necessidades do mercado; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XVI - homologar as receitas dos agentes de geração na contratação regulada e as tarifas a serem pagas pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de distribuição de energia elétrica, observados os resultados dos processos licitatórios referidos no inciso XV do **caput** deste artigo; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XVII - estabelecer mecanismos de regulação e fiscalização para garantir o atendimento à totalidade do mercado de cada agente de distribuição e de comercialização de energia elétrica, bem como à carga dos consumidores que tenham exercido a opção prevista nos [arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#); [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XVIII - definir as tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição, sendo que as de transmissão devem ser baseadas nas seguintes diretrizes: [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

a) assegurar arrecadação de recursos suficientes para a cobertura dos custos dos sistemas de transmissão, inclusive das interligações internacionais conectadas à rede básica; [\(Redação dada pela Lei nº 12.111, de 2009\)](#)

b) utilizar sinal locacional visando a assegurar maiores encargos para os agentes que mais onerem o sistema de transmissão; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

7

XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XX - definir adicional de tarifas de uso específico das instalações de interligações internacionais para exportação e importação de energia elétrica, visando à modicidade tarifária dos usuários do sistema de transmissão ou distribuição. [\(Incluído pela Lei nº 12.111, de 2009\)](#)

XXI - definir as tarifas das concessionárias de geração hidrelétrica que comercializarem energia no regime de cotas de que trata a Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 579, de 2012\)](#)

Parágrafo único. No exercício da competência prevista nos incisos VIII e IX, a ANEEL deverá articular-se com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

Art. 3º-A Além das competências previstas nos [incisos IV, VIII e IX do art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), aplicáveis aos serviços de energia elétrica, compete ao Poder Concedente: [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

I - elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

II - celebrar os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público e expedir atos autorizativos. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

§ 1º No exercício das competências referidas no [inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e das competências referidas nos incisos I e II do **caput** deste artigo, o Poder Concedente ouvirá previamente a ANEEL. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

§ 2º No exercício das competências referidas no inciso I do **caput** deste artigo, o Poder Concedente delegará à ANEEL a operacionalização dos procedimentos licitatórios. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

8

§ 3º A celebração de contratos e a expedição de atos autorizativos de que trata o inciso II do **caput** deste artigo poderão ser delegadas à ANEEL. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

§ 4º O exercício pela ANEEL das competências referidas nos [incisos VIII](#) e [IX do art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), dependerá de delegação expressa do Poder Concedente. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

.....

(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Serviços de Infraestrutura, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 20/12/2012.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 475, de 2012, do Senador Waldemir Moka, *que altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, para criar a obrigatoriedade de prestação semestral de contas ao Congresso Nacional.*

Relator: Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para deliberação, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 475, de 2012, que torna obrigatório o envio, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), de relatório semestral de atividades ao Congresso Nacional, por intermédio da Presidência da República.

O PLS nº 475, de 2012, possui dois artigos. O primeiro altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para estabelecer a obrigação em questão. Já o segundo artigo determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

O PLS nº 475, de 2012, também foi distribuído à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), cuja decisão será terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 475, de 2012.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

II – ANÁLISE

O art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) prevê, dentre outras competências, que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opine “sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário”.

Conforme a Justificação do PLS nº 475, de 2012, tendo em vista o arcabouço jurídico aplicado às agências reguladoras, e visando garantir que o Poder Legislativo exerça a sua prerrogativa de fiscalizar os atos do Poder Executivo, é necessário alterar a Lei nº 9.427, de 1996, para obrigar que a Aneel envie ao Congresso Nacional, por intermédio da Presidência da República, relatório semestral de prestação de contas. A exigência foi inspirada na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que estabeleceu dever similar para a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC): enviar relatório anual para o Congresso Nacional.

O PLS nº 475, de 2012, não apresenta óbice quanto à constitucionalidade. Destaco que a matéria tratada está inserida na competência legislativa da União e não está entre aquelas de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme se nota da leitura dos arts. 61 e 84 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). De fato, a proposição contribui para que o Congresso Nacional exerça o seu papel, previsto no art. 49, inciso X, da CRFB, de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos aqueles da administração indireta.

O PLS nº 475, de 2012, não é injurídico, pois promove inovação no ordenamento jurídico; é geral e abstrato; apresenta compatibilidade entre os fins pretendidos e o meio utilizado; e é aderente aos princípios gerais do Direito pátrio. Também não há reparo a fazer em se tratando do atendimento ao RISF e da adequação à técnica legislativa.

Por fim, é importante mencionar que o fortalecimento da função fiscalizadora do Congresso Nacional beneficiará a sociedade brasileira que, por



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

meio de seus representantes eleitos, terá mais voz junto a um órgão público tão importante como a Aneel. Com o objetivo de aperfeiçoar a proposição, sugiro que o relatório, em vez de semestral, seja anual, a exemplo do que é exigido da Anac. Aproveito para propor adequação de técnica legislativa ao art. 3º da Lei nº 9.427, de 1996.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2012 na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 - CCJ (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, para criar a obrigatoriedade de prestação anual de contas ao Congresso Nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXII:

“**Art. 3º**

.....

XIX -;

XX -;

XXI -; e

XXII - elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério de Minas e Energia e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional.

.....” (NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 19 de outubro de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Relator

3



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA (CI), sobre o PLS nº 379, de 2008, de autoria do Senador Renato Casagrande, que “dispõe sobre incentivo à exploração e implantação de centrais de geração a partir de fonte eólica e dá outras providências.”

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem para análise da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 379, de 2008, do Senador Renato Casagrande, que dispõe sobre incentivo à exploração e implantação de centrais de geração a partir de fonte eólica e dá outras providências.

O art. 1º estabelece que empreendimentos de geração elétrica de fonte eólica, independentemente da potência injetada na rede, têm 100% de desconto na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e na Tarifa de Uso do Sistema de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Distribuição (TUSD), seja a energia elétrica consumida no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), seja no Ambiente de Contratação Livre (ACL). O parágrafo único do art. 1º determina que, após a amortização integral ou parcial do empreendimento, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) definirá um novo percentual de redução da TUST e da TUSD, garantida a competitividade da fonte eólica.

O art. 2º autoriza a Aneel a alterar ou fixar o percentual de desconto da TUST e da TUSD de todos os empreendimentos eólicos, independentemente da data de outorga e da potência instalada.

O art. 3º estipula o início da vigência da Lei a partir da data de sua publicação.

Na Justificação, o autor destaca a importância do incentivo ao investimento na geração de energia renovável como a eólica, mediante política de subsídios, prática adotada em diversos países desenvolvidos. Ressalta ainda o valor estratégico da energia eólica para a matriz energética nacional, seu baixo impacto ambiental e a ausência de impacto sobre a arrecadação de ICMS.

O Projeto foi distribuído inicialmente à Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), que em 30.10.2012 aprovou parecer pela rejeição da proposição. A esta CI cabe proferir decisão terminativa. Não houve emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Nos termos do art. 91, I, combinado com art. 104, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a CI deve se manifestar em caráter definitivo sobre o mérito, constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da proposição.

Compete privativamente à União legislar sobre energia (art. 22, IV, da Constituição Federal), não sendo a matéria de iniciativa reservada (art. 61).

A proposta não implica renúncia de receita, dada a natureza da TUSD e TUST, logo não há reflexos no plano orçamentário e fiscal.

No mérito, é possível observar que de 2008 (ano de apresentação do PLS) a 2016, houve sensível avanço na geração de energia eólica no país, com significativo ganho de competitividade e redução de custos. O raciocínio do nobre proponente justificava-se nos idos de 2008, não mais, contudo, no presente cenário.

O marco inicial da inserção em larga escala da fonte eólica na matriz elétrica brasileira foi a criação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas¹ de Energia Elétrica (PROINFA) pela Lei nº 10.438, de 2002, cujo objetivo consiste em aumentar a participação da energia elétrica produzida por empreendimentos de Produtores Independentes Autônomos, concebidos com base em fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa.

O ponto principal do PLS nº 379, de 2008, é ampliar para 100% o desconto na TUST e na TUSD para a geração eólio-elétrica. A fonte eólica já possui desconto de no mínimo 50% na TUST e TUSD, na forma estabelecida pelo art. 26

¹ Fontes alternativas são fontes renováveis de baixo impacto ambiental.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

da Lei nº 9.427, de 1996, introduzido pela Lei nº 10.438, de 2002, e tem sido mantido desde então.

Com o nível de subsídio de no mínimo 50%, a fonte eólica expandiu-se no Brasil e atingiu a maturidade econômica, mostrando que esse incentivo já cumpriu seu papel. A propósito, confira-se o gráfico a seguir:

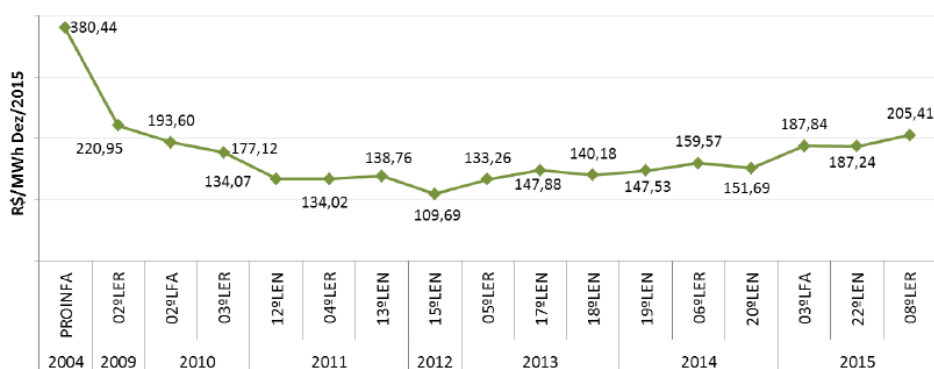


Figura 1 – Evolução dos preços da energia eólica contratada nos leilões realizados pela Aneel (LEN – Leilão de Energia Nova; LFA – Leilão de Fontes Alternativas; LER – Leilão de Energia de Reserva)².

O expressivo crescimento da participação da geração eólica na matriz elétrica brasileira só foi possível devido ao aumento da competitividade dessa fonte ao longo dos anos. No gráfico é apresentado o valor médio por MWh, a valores correntes em dezembro de 2015, da energia eólio-elétrica contratada nos diversos leilões promovidos pela Aneel. Desde o PROINFA, em 2004, até o 15º Leilão de

² Disponível em <http://www.epe.gov.br/Documents/Energia%20Renov%C3%A1vel%20-%20Online%2016maio2016.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2016.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Energia Nova (LEN), em 2012, os preços da energia eólio-elétrica caíram mais de 70%. A partir de 2015, houve um aumento de 20% a 30% nos preços da energia eólio-elétrica, relacionado não a questões específicas da geração eólica, mas ao maior rigor das regras de financiamento dos empreendimentos pelo BNDES³ e à percepção pelos investidores do aumento do risco regulatório no setor elétrico⁴.

Em termos de preço, a fonte eólica está em desvantagem apenas para as grandes hidrelétricas, conforme se extrai dos leilões de 2015 da ANEEL:

Tabela 1 – Preços médios nominais (R\$) das fontes renováveis nos leilões da Aneel em 2015⁵

Leilão	Eólica	UHE*	PCH*	Biomassa	Fotovoltaica
LFA 02/2015	177,47	---	---	210,33	---
LEN 03/2015	---	182,25	204,32	274,17	---
LEN 04/2015	181,09	---	204,98	211,37	---
LER 08/2015	---	---	---	---	301,64
LER 09/2015	203,30	---	---	---	297,37

* UHE – Usina Hidrelétrica; PCH – Pequena Central Hidrelétrica.

No caso da TUST, o atual subsídio das fontes incentivadas⁶ (desconto), incluindo a eólica, é suportado por outros pagantes, geradores e consumidores, já que a concessionária de transmissão não pode ser prejudicada em sua receita.

O mesmo acontece no atual subsídio da TUSD, que é absorvido pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), cujo rateio se dá em quotas anuais

³ Disponível em <http://www.portalabeeolica.org.br/index.php/noticias/3646-pre%C3%A7o-teto-do-leil%C3%A3o-a-3-desanima-setor-e%C3%B3lico.html>. Acesso em 22 de junho de 2016.

⁴ Disponível em <http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/leis-da-oferta/2015/11/27/o-fracasso-dos-leiloes-de-transmissao-o-diagnostico/>. Acesso em 22 de janeiro de 2016.

⁵ Cálculo pessoal a partir dos dados disponíveis em http://www.aneel.gov.br/documents/654791/0/CEL_Resultado_Leiloes_Geracao_2005a2015_22-Dez-15.xlsx/89647e9d-b85c-48dd-af1a-acc27911262c. Acesso em 22 de junho de 2016.

⁶ Exemplos de Fontes Incentivadas são a eólica, solar, biomassa, pequena central hidrelétrica (PCH) e cogeração qualificada.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

pagas por todos os agentes que comercializam energia com o consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, conforme determina o § 1º do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002.

Em ambos os casos, portanto, o subsídio é cruzado, ou seja, arcado por outros agentes que atuam no setor, semelhante a uma transferência de renda entre agentes, o que é considerado um efeito nocivo da medida.

Agrava a situação o fato de que, além de cruzado, esse subsídio provoca um efeito distributivo de caráter regressivo, isto é, renda é retirada dos mais pobres em benefício dos mais ricos. No caso do subsídio da TUSD para a energia eólica, por exemplo, o § 5º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 1996, permite que empreendimentos eólicos e demais fontes incentivadas listadas no § 1º do mesmo artigo, comercializem energia elétrica diretamente, via a rede de distribuição, com consumidor ou conjunto de consumidores cuja carga seja maior ou igual a 500 kW, tipicamente pequenas indústrias, shopping centers e supermercados. Esses consumidores beneficiam-se do desconto da TUSD na tarifa que pagam. O custo do subsídio, contudo, recai, entre outros, sobre pequenos comércios e consumidores residenciais, inclusive os de baixa renda.

O custo atual do desconto na TUST e na TUSD para as Fontes Incentivadas é de R\$ 1,1 bilhão e pode aumentar entre R\$ R\$ 437,3 milhões e R\$ 1,1 bilhão somente com os empreendimentos outorgados pela Aneel que ainda não entraram em operação. Se considerado o cenário do Plano Decenal de Expansão de Energia 2023 (PDE 2023), o subsídio pode ter elevado de R\$ 746,7 milhões a R\$ 2,2 bilhões até 2023.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Desde 2011, o Ministério de Minas e Energia⁷ reconhece a fonte eólica como sendo a segunda fonte em competitividade na geração de energia elétrica no Brasil, atrás apenas da geração hidráulica, contando com uma cadeia produtiva estruturada. Alerta que a concessão do benefício objeto deste PLS poderá implicar em aumento da tarifa para os consumidores de energia.

A propósito, recentemente o Governo Federal procurou seguir caminho inverso ao deste projeto, ou seja, de retirar o desconto ainda vigente de 50% da TUSD e TUST, por meio da Medida Provisória nº 641, de 2015, cujo relatório, que previa a extinção do desconto, mas não prosperou.

Em suma, o subsídio consistente no desconto na TUST e na TUSD para as Fontes Incentivadas objetivou corrigir uma falha de mercado, relacionada a então insipiência desta indústria.

De lá para cá, a competitividade alcançada pelas usinas eólicas, a redução dos custos e a perspectiva de ampliação do setor sinalizam que a majoração do desconto ao patamar de 100% (e mesmo sua manutenção aos atuais 50%) não é necessária para viabilizar o desenvolvimento das centrais de geração de fonte eólica.

III – VOTO

⁷ Nota técnica 29/2013-DDE/SPE-MME; Nota Técnica 68/2011-DDE/SPE-MME.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 379, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 379, DE 2008

Dispõe sobre incentivo à exploração e implantação de centrais de geração a partir de fonte eólica e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica assegurado aos empreendimentos de geração com base em fonte eólica, independentemente da potência injetada no Sistema Interligado, o direito a 100% (cem por cento) de redução nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia elétrica comercializada no Ambiente de Contratação Regulada – ACR ou no Ambiente de Contratação Livre – ACL.

Parágrafo único. O benefício da redução aplicável às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição de que trata este artigo, a ser fixado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, nos termos do artigo 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, permanecerá em vigor pelo período necessário à amortização, parcial ou integral, dos investimentos realizados pelo empreendedor, findo o qual será fixado por aquela Agência um novo percentual de redução compatível com a manutenção da competitividade do empreendimento no Sistema Interligado, de acordo com a legislação vigente à época.

Art. 2º Fica a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL autorizada a alterar ou fixar o percentual de desconto constante dos atos autorizativos dos empreendimentos de geração de que trata esta lei, independentemente da data de sua outorga, podendo ser o benefício estendido a todos os empreendimentos de geração a base de fonte eólica, seja qual for a potência injetada no Sistema Interligado.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O incentivo ao investimento para a geração de energias renováveis, dentre essas a energia eólica, mediante o estabelecimento de subsídios, é uma prática no setor energético mundial e tem por objetivo viabilizar empreendimentos que beneficiam sua matriz por meio do acréscimo de bens e valores para a expansão do sistema e crescimento da economia.

No Brasil não poderia ser diferente; já foi implementado o PROINFA e vem sendo estruturado um leilão para aquisição de energia eólica, com vistas a garantir o suprimento nacional em período de crise.

Nesse compasso, tendo com conta o valor estratégico da energia eólica para a matriz energética nacional, é oportuno o estabelecimento de critérios e condições destinados a incentivar a implantação de novos parques eólicos no Brasil. Nesse tipo de produção de energia não há emissão de CO₂, evitando-se a queima de combustível fóssil em centrais de geração térmica. A geração de energia a partir de fonte eólica contribui, ainda, para a perenidade do nível dos reservatórios das usinas hidrelétricas.

Outro fator importante é que, quanto mais precoce for esta medida, mais tempo o país terá para desenvolver tecnologia e *know-how* nessa área, além dos efeitos naturais de maiores investimentos na produção dos componentes no próprio solo brasileiro, gerando empregos e aumentando a arrecadação.

As contas recentes do sistema comprovam que os Encargos de Serviços do Sistema por Razão Energética cobrados no primeiro quadrimestre de 2008 dos consumidores equivaleriam ao desconto de 100% na TUSD (Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição média no Brasil) de um parque eólico de cerca de 4.000 MW médios. O novo modelo de despacho (determinista e baseado na busca da meta estabelecida) indica, portanto, que o melhor e mais prudente seria substituir o despacho térmico pelos parques eólicos operando ininterruptamente pelo mesmo custo final para os consumidores. Se levarmos em consideração que, no futuro, o país poderá assumir metas de redução de suas emissões, a conta será mais favorável ainda para as fontes renováveis como a eólica.

No rol desses critérios e condições merece destaque a ampliação do percentual de redução a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia comercializada pelos empreendimentos – como previsto no § 1º do art. 26 da lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, com a redação dada pela Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007 – pois, de forma incontestável trata-se de medida voltada a ampliar a competitividade e a oferta de energia, de modo que o beneficiário direto da redução possa manter-se incentivado a investir.

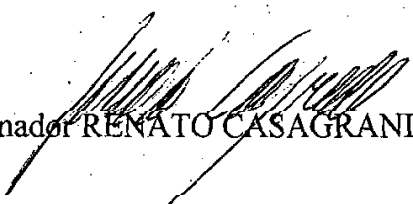
O subsídio aos consumidores livres e especiais de fontes incentivadas, por entrar na composição da tarifa de distribuição, será rateado por todos os consumidores (livres, cativos e os especiais de fontes incentivadas), sendo seu impacto muito mais suave do que a alternativa de alocar 100% dessa contratação (na parcela de energia) apenas nos consumidores cativos por meio dos leilões oficiais de expansão.

Vale mencionar que o desconto proposto na tarifa de uso do sistema de distribuição não tem impactos na arrecadação de ICMS. Apesar de diminuir a receita da distribuidora e conseqüentemente a arrecadação do ICMS num primeiro momento, no ciclo seguinte, quando do ressarcimento da distribuidora do desconto, essa arrecadação será recuperada.

É importante observar também que o ICMS não incide sobre o encargo do serviço do sistema. O ICMS incide sobre o preço da energia. Em outras palavras, em caso de diminuição desse encargo, o efeito sobre a arrecadação de ICMS é nulo.

Ante o elevado mérito da proposta aqui contida, peço o apoio dos nobres Parlamentares para sua aprovação.

Sala das Sessões, 9 de outubro de 2008.



Senador RENATO CASAGRANDE

LEGISLAÇÃO CITADA

Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996

Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências

.....

Capítulo V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. Cabe ao Poder Concedente, diretamente ou mediante delegação à ANEEL, autorizar:

.....

.....

§ 1º Para o aproveitamento referido no inciso I do caput deste artigo, para os empreendimentos hidroelétricos com potência igual ou inferior a 1.000 (mil) kW e para aqueles com base em fontes solar, eólica, biomassa e co-geração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 30.000 (trinta mil) kW, a ANEEL estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia comercializada pelos aproveitamentos.

Lei 11.488, de 15 de junho de 2007

Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; reduz para 24 (vinte e quatro) meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS decorrentes da aquisição de edificações; amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nºs 9.779, de 19 de janeiro de 1999, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.892, de 13 de julho de 2004, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências.

(As Comissões de Assuntos Econômicos; e de Serviços de Infra-Estrutura, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 10/10/2008.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:15677/2008)

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 379, de 2008, que *"dispõe sobre incentivo à exploração e implantação de centrais elétricas de geração a partir de fonte eólica e dá outras providências"*.

RELATOR: Senador Walter Pinheiro

RELATOR *AD HOC*: Senador Eduardo Suplicy

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão o Projeto de Lei nº 379, de 2008, de autoria do Senador Renato Casagrande, que *dispõe sobre incentivo à exploração e implantação de centrais de geração a partir de fonte eólica e dá outras providências*. Especificamente, propõe-se desconto de 100% nas tarifas de uso de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD), incidindo na produção e no consumo da energia elétrica comercializada nos ambientes de comercialização regulada e livre.

O incentivo perdurará o tempo necessário para a amortização, parcial ou integral, dos investimentos realizados pelo empreendedor. Terminada a amortização, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) fixará novo percentual de redução compatível com a manutenção da competitividade do empreendimento.

Segundo o autor da matéria, o estabelecimento de subsídios a fontes alternativas é prática corrente no setor energético mundial, e o Brasil deve seguir o mesmo caminho. A adoção de subsídios pelo uso das redes de transmissão e distribuição tem o intuito de incentivar a exploração dos estratégicos potenciais eólicos do Brasil. Ademais, contribui para a redução

dos gases de efeito estufa (GEE) que seriam produzidos por poluentes termoelétricas a combustíveis fósseis que as eólicas substituem.

A matéria foi encaminhada inicialmente para esta CAE, e seguirá para a Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), à qual caberá decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Cabe à CAE analisar aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida e, em particular, os aspectos tarifários.

Projetos destinados a promover a disseminação das energias renováveis, aí incluída a energia eólica, são sempre de grande relevância. Além de contribuir com o esforço do Brasil em prol da redução das emissões de gases de efeito estufa, a concretização do nosso potencial eólico faz parte da estratégia nacional de garantia da segurança energética.

O objetivo do projeto é o de elevar de 50% para 100% o desconto nas tarifas de uso de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD), até que o empreendedor tenha conseguido amortizar seus investimentos.

Quando o projeto foi apresentado, em 2008, as primeiras fontes eólicas, contratadas ainda no âmbito da primeira etapa do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), tinham preço médio de R\$ 250/MWh. Esse valor superava em muito o preço da energia oriunda de uma hidrelétrica de médio porte, a saber, algo em torno de R\$ 110/MWh. Nesse contexto, fazia sentido aumentar os estímulos à energia eólica.

No entanto, as circunstâncias mudaram muito rapidamente nos últimos anos.

Em 2009, o Leilão de Energia de Reserva restrito a eólicas teve um preço inicial de R\$ 189/MWh. Ao final do processo, o preço médio negociado caiu para R\$ 148,39/MWh. No ano seguinte, foi realizado um

Leilão de Fontes Alternativas no qual a energia eólica competiu com usinas de biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCH), tendo os geradores eólicos apresentado o menor valor de energia entre as três: R\$ 130,86/MWh. Já em 2011, as usinas eólicas competiram com fontes tradicionais no Leilão de Energia A-5. Nesse leilão, as eólicas foram contratadas a um preço médio de R\$ 105,12/MWh e foram responsáveis por mais de 78% dos 612,5 MW médios contratados, conforme pode ser percebido na tabela a seguir.

Fonte	Projetos contratados	Potência instalada (MW)	Garantia Física (MWmédios)	Preço médio (R\$/MWh)
Eólica	39	976,5	478,5	105,12
Biomassa	2	100	43,1	103,06
Hídrica	São Roque	135	90,9	91,20
TOTAL	42	1.211,5	612,5	102,18

(Fonte: EPE, http://www.epe.gov.br/imprensa/PressReleases/20111220_1.pdf)

Segundo palavras da própria presidente executiva da Associação Brasileira de Energia Eólica (Abeeólica), Élbis Melo, a energia eólica atingiu seu preço de equilíbrio no Brasil, de R\$ 106/MWh. Há um consenso de que a queda significativa nos preços dessa energia se deve à força da concorrência.

A diferença de preços entre a energia eólica e a hídrica mostra que a eólica já pode ser considerada uma fonte competitiva, que não precisa de incentivos específicos. Se essa fonte energética pôde prosperar tanto com desconto de 50% nas tarifas de TUSD e TUST, certamente não precisa do desconto de 100% proposto pelo PLS 379, de 2008.

Hoje, a energia eólica responde por 1% da matriz elétrica e deverá chegar a 5,3% em 2014, com a implantação dos projetos já contratados nos últimos leilões. Acreditamos que a manutenção do desconto de 50% (em lugar do seu aumento para 100%) é mais do que suficiente para manter o enorme apetite dos investidores pela produção de energia eólica nos próximos anos.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 379, de 2008.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2012.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador EDUARDO SUPPLY, Relator *Ad hoc*



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 379, de 2008

ASSINAM O PARECER, NA 46ª REUNIÃO, DE 30/10/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: *[Assinatura]*

RELATOR: *[Assinatura]*

SEN. EDUARDO SUPPLY, RELATOR "AD HOC"

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Zeze Perrella (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT)
Humberto Costa (PT)	4. Wellington Dias (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Assis Gurgacz (PDT)	6. Cristovam Buarque (PDT)
Lídice da Mata (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PC DO B)	8. Inácio Arruda (PC DO B)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)	
Casildo Maldaner (PMDB)	1. Vital do Rêgo (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)	2. Sérgio Souza (PMDB)
Tomás Correia (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Ana Amélia (PP)
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	7. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Ivo Cassol (PP)	9. Ricardo Ferraço (PMDB)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Alvaro Dias (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Aécio Neves (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Wilder Moraes (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PPL, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Fernando Collor (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Gim Argello (PTB)
Antonio Russo (PR)	3. Cidinho Santos (PR)
João Ribeiro (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)
PSD PSOL	
Marco Antônio Costa	1. Randolfe Rodrigues

4

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2013, do Senador Antonio Carlos Rodrigues, que *altera a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes - FNIT e dá outras providências, para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto de arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados.*

Relator: Senador **DALIRIO BEBER**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 11, de 2013, do Senador Antonio Carlos Rodrigues.

A proposição possui apenas dois artigos. O art. 1º acrescenta parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, com a determinação da aplicação do percentual mínimo de 5% (cinco pontos percentuais) do produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no

Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, denominada Cide-Combustíveis, em cada exercício, em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados.

O art. 2º contém a cláusula de vigência, determinando que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Lida em plenário, em 05 de fevereiro de 2013, a matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.

No âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos, em 05 de novembro de 2013, foi aprovado relatório favorável do Senador Luiz Henrique, que passou a constituir o parecer da CAE.

Nesta Comissão, foi designado relator da matéria o Senador Delcídio do Amaral que, em 23 de abril de 2014, apresentou relatório pela sua aprovação, sem, contudo, ser objeto de deliberação por parte desta Comissão.

Em 18 de fevereiro de 2016, fui designado relator da matéria. Ofereci um primeiro relatório favorável a matéria, com a apresentação de uma emenda, cujo objetivo era limitar a obrigatoriedade de vinculação de um percentual mínimo de aplicação dos recursos da Cide-Combustíveis somente à União, em função da grave situação financeira que Estados e Municípios têm vivenciado, e por ser a União a detentora da maior parcela dos recursos públicos no país. Assim, os demais entes federados continuariam a aplicar seus recursos da forma como fazem atualmente, sem a observação do percentual mínimo definido da presente matéria.

Em 13 de abril de 2016, foi concedida vista coletiva à matéria, tendo o Senador Flexa Ribeiro apresentado uma emenda, cujo objetivo não apenas limita à União a obrigatoriedade de aplicação de um percentual mínimo da arrecadação da Cide-Combustíveis, como amplia esse percentual de 5% para 10% (dez pontos percentuais).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à esta CI opinar sobre matérias pertinentes a transportes de terra, mar e ar, como é o caso do PLS nº 11 de 2013, dentre outros assuntos. Por se tratar de decisão terminativa, a CI deverá analisar também a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto.

No tocante à constitucionalidade e juridicidade, entendemos que o PLS nº 11, de 2013, está de acordo com os dispositivos constitucionais, pois trata de tema de competência legislativa da União, incluído entre as atribuições do Congresso Nacional, e não incorpora matéria de iniciativa privativa da Presidência da República. Da mesma forma, quanto à técnica legislativa, o projeto está de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 1998, não sendo necessários ajustes ou correções.

Quanto ao mérito, concordamos com o nobre proponente, quando destaca que os recursos da Cide-Combustíveis vêm, historicamente, sendo retidos no Tesouro Nacional para a composição de superávits primários, ainda que seja notória a imensa dificuldade com que lidam os governos municipais e estaduais relativamente a investimentos em modos de transporte coletivos. Em consequência, multiplicam-se os meios de transporte individual, resultando na formação cotidiana de engarrafamentos quilométricos.

Para mitigar essa situação, o PLS 11, de 2013, determina a aplicação de parcela da Cide-Combustíveis na expansão da infraestrutura de modos de transporte coletivos ou não motorizados, sem dúvida, mais eficientes sob o ponto de vista ambiental, sendo, portanto altamente oportuno e meritório.

Conforme mencionamos no relatório, defendemos que somente a União seja obrigada a aplicar um percentual mínimo da arrecadação da Cide-Combustíveis, tanto que já havíamos apresentado uma emenda nesse sentido.

Concordamos também com a proposta do Senador Flexa Ribeiro, no sentido de aumentar esse percentual de 5% para 10%, pois assim

teremos uma significativa aplicação de recursos em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos nosso voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2013, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação e da Emenda nº 1, de autoria do Senador Flexa Ribeiro.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 11, DE 2012

Altera a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e dá outras providências, para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto da arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 6º

.....

Parágrafo único. Percentual não inferior a cinco por cento do produto da arrecadação da Cide em cada exercício será anualmente aplicado em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, no art. 177, § 4º, inciso II, determina que o produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, denominada *CIDE-Combustíveis*, seja destinado: (i) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; (ii) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Historicamente, contudo, esses recursos pouco têm sido utilizados para suas destinações constitucionais, sendo frequentemente retidos no caixa do Tesouro Nacional para a composição de superávits primários.

Por outro lado, é notoriamente conhecida a imensa dificuldade com que lidam os governos municipais e estaduais relativamente aos investimentos em modos coletivos, sobretudo os ferroviários, de transporte urbano. Enquanto a implantação e a expansão de sistemas eficazes de transporte de massa — como os trens subterrâneos (metrô), os veículos leves sobre trilhos em superfície (VLTs), os trens urbanos em vias segregadas ou mesmo os modelos que asseguram maior eficiência ao sistema de ônibus urbanos — encontram barreiras na crônica escassez de recursos dos entes públicos, milhares de veículos de transporte individual são emplacados a cada dia.

O resultado dessa iniquidade, que inverte o princípio jurídico e moral da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, tem sido a formação quilométrica de engarrafamentos cotidianos e a restrição generalizada ao direito de ir e vir no território urbano, tanto em relação aos pedestres quanto no que se refere aos próprios condutores de veículos.

A presente proposição tem, assim, o escopo de determinar a aplicação de parcela da Cide-Combustíveis, contribuição cobrada principalmente dos usuários de automóveis e motocicletas, na expansão da infraestrutura de modos de transporte mais democráticos no tocante à utilização do espaço urbano e mais eficientes do ponto de vista ambiental.

Em razão de sua relevância social e econômica, estamos certos de que a presente iniciativa merecerá o acolhimento dos ilustres membros do Congresso Nacional.

Sala das Sessões,

Senador **ANTONIO CARLOS RODRIGUES**

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI 10.636 – 30.12.2002

Art. 6º A aplicação dos recursos da Cide nos programas de infra-estrutura de transportes terá como objetivos essenciais a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

LEI 10.336 – 19.12.2001

Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001.

§ 1º O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e

III - financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

§ 2º Durante o ano de 2002, será avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da Cide, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes serão previstos em lei específica.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

4

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

~~V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.~~

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

~~§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.~~

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - as condições de contratação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

~~§ 2º - A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.~~

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (Renumerado de § 2º para 3º pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - a alíquota da contribuição poderá ser: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) diferenciada por produto ou uso; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - os recursos arrecadados serão destinados: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Serviços de Infraestrutura, cabendo à última a decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, em 06/02/2013

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2013, que altera a Lei nº 10.636, de 2002, “para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto da arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado”.

RELATOR: Senador LUIZ HENRIQUE

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 11, de 2013, de autoria do Senador ANTONIO CARLOS RODRIGUES.

O PLS nº 11, de 2013, modifica a redação do art. 6º da Lei nº 10.636, de 2002, que “*Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e dá outras providências*”.

Para tanto, acrescenta-lhe parágrafo único determinando que parcela dos recursos dessa Cide, em percentual não inferior a cinco por cento de seus recursos, em cada exercício, seja aplicada em projetos de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado.

O referido art. 6º da Lei nº 10.636, de 2002, define objetivos essenciais a serem alcançados com os recursos da Cide aplicados nos programas de infraestrutura de transportes.

Conforme a justificação do projeto, “A Constituição Federal, no art. 177, § 4º, inciso II, determina que o produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, denominada CIDE-Combustíveis, seja destinado: (i) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; (ii) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.”

“Historicamente, contudo, esses recursos pouco têm sido utilizados para suas destinações constitucionais, sendo frequentemente retidos no caixa do Tesouro Nacional para a composição de superávits primários.”

O projeto foi distribuído a esta Comissão e, em decisão terminativa, à Comissão de Serviços de Infraestrutura.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, conforme o art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições relativas a finanças públicas e normas gerais de direito tributário, financeiro e econômico, entre outras.

Nos termos de seu art. 149 e de seu art. 177, § 4º, incisos I e II, a Constituição Federal conferiu, de fato, competência exclusiva à União para instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa à importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Nesses próprios dispositivos constitucionais, fica assentada a referida destinação dos recursos provenientes da instituição dessa contribuição, que, em conformidade com a natureza desse tributo, devem ser direcionados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e gás e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. (CF, art. 177, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”).

A Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, a instituiu, e a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, a qual pretende o PLS nº 11, de 2013, alterar, regulamentou a aplicação dos recursos provenientes da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível - Cide-Combustíveis.

Em particular, nos termos expressos no art. 6º da referida Lei nº 10.636, de 2002, atendendo a uma das vinculações das receitas da Cide-Combustíveis determinadas pela Constituição Federal, ficam definidos os objetivos essenciais a serem alcançados com a aplicação de seus recursos em programas de infraestrutura de transportes, quais sejam:

- (i) Redução do consumo de combustíveis automotivos;
- (ii) Atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens;
- (iii) Segurança e o conforto dos usuários;
- (iv) Diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo;
- (v) Melhoria da qualidade de vida da população;
- (vi) Redução das deseconomias dos centros urbanos; e

- (vii) menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Note-se, assim, que o art. 6º da Lei nº 10.636, de 2002, não fixa nem define setores, programas e projetos relativos à infraestrutura de transportes a serem contemplados com recursos da Cide-Combustíveis. Tão somente define os objetivos a serem alcançados com sua aplicação.

Daí, a oportunidade e o mérito do PLS nº 11, de 2013, que, em conformidade com o texto constitucional, estabelece que parcela não inferior a cinco por cento dos recursos da Cide-Combustíveis financiem projetos e programas de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado.

De fato, desde sua instituição até o exercício de 2007, foram constantes os questionamentos feitos quanto à destinação dada aos recursos da Cide-Combustíveis, que eram aplicados em atividades indiretamente relacionadas com as determinações constitucionais e legais, inclusive em despesas correntes incorridas em atividade-meio.

A partir de 2007, após várias orientações provenientes de acórdãos do Tribunal de Contas da União, assim como de decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.925-8/DF, esse desvio foi corrigido. Desde então, ficou claramente assentado o entendimento de que os recursos da Cide-Combustíveis somente seriam destinados para o atendimento de despesas atinentes a programas e projetos finalísticos, em cumprimento e em observação dos preceitos constitucionais e legais acima explicitados. E assim tem procedido o Poder Executivo Federal, de acordo com a Nota Técnica nº 27/DEINF/SOF, de 18 de outubro de 2007, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Enfatize-se que muito contribuiu para os equívocos até então praticados a natureza geral do referido preceito constitucional, de certo modo mantida nos textos legais que instituíram e regulamentaram a Cide-Combustíveis – a Lei nº 10.336, de 2001, e a Lei nº 10.636, de 2002.

O PLS nº 11, de 2013, ao eleger programas e projetos de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado como segmento a ser atendido com a referida Cide, confere maior eficácia na alocação de seus recursos, evitando a ocorrência de novos desvios, inclusive de seus possíveis direcionamentos para compor o Superávit Financeiro do orçamento da União ao final de cada exercício, objetivo também pretendido pelo projeto em exame. Na medida em que se detalham, na lei regulatória da Cide, os segmentos a serem diretamente contemplados com a aplicação de seus recursos, logicamente em consonância com as vinculações constitucionais exigidas, impõe-se mais celeridade e eficiência na aplicação desses recursos.

Independentemente das considerações acima, há que se destacar que não entendemos como procedimento desvirtuoso relativamente aos preceitos constitucionais e legais mencionados que, ao final de um determinado exercício, parcela de recursos da Cide-Combustíveis, seja ela proveniente de recursos programados e não gastos ou de recursos não programados, conste do superávit financeiro do orçamento anual da União ao final desse exercício.

A execução da receita pública, que se deve dar de forma adequada à maior eficiência e eficácia do gasto público, não necessariamente se processa e completa em apenas um exercício financeiro. Imposições de diversas naturezas, legais, administrativas, de capacitação do agente público com ela envolvido, entre outras, fazem com que sua execução possa se processar em exercícios distintos. Reconhecendo e legitimando tais possibilidades, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina, no parágrafo único de seu art. 8º que *os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Por último, conforme ressaltado na própria justificação do PLS nº 11, de 2013, “é notoriamente conhecida a imensa dificuldade com que lidam os governos municipais e estaduais relativamente aos investimentos em modos coletivos, sobretudo os ferroviários, de transporte urbano. Enquanto a implantação e a expansão de sistemas eficazes de transporte de massa — como os trens subterrâneos (metrô), os veículos leves sobre trilhos em

superfície (VLTs), os trens urbanos em vias segregadas ou mesmo os modelos que asseguram maior eficiência ao sistema de ônibus urbanos — encontram barreiras na crônica escassez de recursos dos entes públicos, milhares de veículos de transporte individual são emplacados a cada dia.”

“O resultado dessa iniquidade, que inverte o princípio jurídico e moral da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, tem sido a formação quilométrica de engarrafamentos cotidianos e a restrição generalizada ao direito de ir e vir no território urbano, tanto em relação aos pedestres, quanto no que se refere aos próprios condutores de veículos.”

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLS nº 11, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 11, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 68ª REUNIÃO, DE 05/11/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____

RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT)
Humberto Costa (PT)	4. Eduardo Lopes (PRB)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
Sérgio Souza (PMDB)	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Aécio Neves (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Osvaldo Sobrinho (PTB)	5. Wilder Moraes (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Alfredo Nascimento (PR)
Blairo Maggi (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. João Ribeiro (PR)

