

Universidade de Brasília – UnB
Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações
VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações
Monografia de Final de Curso

**O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS COMO
REFLEXÃO PARA A REVISÃO DO MARCO
REGULATÓRIO NAS TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRAS**

CARLOS VINÍCIUS BRITO REIS

Brasília – DF
2008



Universidade de Brasília
Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações
VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações

Monografia de Final de Curso

CARLOS VINÍCIUS BRITO REIS

**O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS COMO REFLEXÃO
PARA A REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO NAS
TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS**

Brasília – DF
2008

DADOS INSTITUCIONAIS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

REITOR

Timothy Martin Mulholand

VICE-REITOR

Edgar Nobuo Mamiya

DECANO DE PÓS-GRADUAÇÃO

Márcio Martins Pimentel

**CENTRO DE POLÍTICAS, DIREITO, ECONOMIA E TECNOLOGIAS DAS
COMUNICAÇÕES**

DIRETOR

Murilo César Ramos

COORDENADORES DE ÁREA

(Comunicação) Murilo César Ramos

(Direito) Márcio Iorio Aranha e Ana Frazão

(Economia) Paulo Coutinho, André Rossi e Bernardo Mueller

(Engenharia) Humberto Abdalla Jr.

(Coordenação Administrativa) Luiz Fernando Ramos Molinaro

CARLOS VINÍCIUS BRITO REIS

**O Atendimento Aos Usuários Como Reflexão Para A Revisão
Do Marco Regulatório Nas Telecomunicações Brasileiras**

Monografia apresentada ao VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção de grau de Especialista em Regulação de Telecomunicações.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Brasília – DF
2008

CARLOS VINÍCIUS BRITO REIS

**O Atendimento Aos Usuários Como Reflexão Para A Revisão
Do Marco Regulatório Nas Telecomunicações Brasileiras**

Monografia Final de Curso Aprovada Pela Banca Examinadora:

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha
Universidade de Brasília
Orientador

Prof. Dr. Aristóteles dos Santos
Ouvidoria da Anatel

Prof. Dra. Ana Frazão de Azevedo Lopes
Universidade de Brasília

Brasília – DF
2008

Dedicatória,

a Jesus, o alfa e o ômega, o manancial de águas vivas, aquele que me revelou o amor de Deus o Pai, que me libertou do império das trevas e me transportou para o reino do Filho do seu amor. A Ele dedico este trabalho, a Ele a minha vida!

“Ó profundidade da riqueza, tanto da sabedoria como do conhecimento de Deus! Quão insondáveis são os seus juízos, e quão inescrutáveis os seus caminhos! Quem, pois, conheceu a mente do Senhor? Ou quem foi o seu conselheiro? Ou quem primeiro deu a Ele para que lhe venha a ser restituído? Porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas. A Ele, pois, a glória eternamente, Amém!” – Romanos 11:33-36.

Agradecimentos,

primeiramente, a Deus pela graça e capacitação de concluir este trabalho e por Jesus, onde estão escondidos todos os tesouros da sabedoria,
a Fernando Sabóia, pelo exemplo de sobriedade e compromisso em Cristo, que me inspira em perseverar e prosseguir,
ao meu chefe, Aristóteles dos Santos, em sua atuação como Ouvidor da Anatel por todo apoio a mim concedido para o desempenho neste Curso,
ao meu orientador, Márcio Iorio Aranha, pela competência dedicada nas aulas e paciência enquanto eu desenvolvia este trabalho,
aos colegas de trabalho na convivência diária e suporte em todas as dinâmicas profissionais e amistosas,
aos meus familiares, aos irmãos na fé e aos amados discípulos, pelo ânimo e paciência que tiveram comigo durante toda jornada,
ao amigo e colega Alexnaldo Cerqueira pelas indispensáveis cooperações durante o Curso e pelos trabalhos demandados em estudos e noites,
às necessárias revisões textuais feitas por minha esposa e por minhas amigas Joane Karine e Taiana Gulart e ao “help” de tradução e pelo companheirismo dos amigos Debra Ann e Maurício Mesquita a toda equipe de professores e profissionais do Curso de Especialização em toda atenção e dedicação dispensados ao longo de todo o período,
e, especialmente, à minha linda e perfeita esposa, Barbra Reis, por todo carinho, ânimo, docilidade, compreensão, dedicação, orações e por trazer em seu ventre nosso primeiro filho, fruto da misericórdia de Deus conosco. Assim, te agradeço com os seguintes versos...

*Bendito é o meu manancial,
Em me alegrar com a mulher da minha mocidade.
Graciosa é ela e sabe guardar a honra.
Totalmente virtuosa e reflete glória sobre mim
Sem saber que tanto sabe, sábia, edifica a nossa casa.
Quanta benevolência alcancei, assim te encontrei e assim achei o bem.
Quanto bem que recebi, mais do que finas jóias,
Mais do que herança dos pais,
Cheia de prudência, sempre virtuosa, tudo isso do Senhor.
Por Ele é o teu temor, Dele o teu louvor e pra Ele o nosso amor!
Assim é a minha mulher, Tanto bem que ela me faz,
Me desculpem as demais, mas a todas sobrepuja!*

RESUMO

A presente monografia constitui um trabalho de pesquisa, estudo e reflexão sobre a atuação da Anatel em face da garantia e obrigação de atendimento aos usuários dos serviços de telecomunicações brasileiras, para se constatar que a regulação da Agência tem sido falha e precisa ser repensada para a revisão do marco, pois na prática o atendimento é ineficiente. Primeiramente, aborda-se o atendimento realizado pelas prestadoras dos serviços, destacando as concessionárias da telefonia fixa e, conseqüentemente, para o atendimento da própria Agência Reguladora na solução dos conflitos entre os usuários e prestadores desse serviço.

Para esta análise foi necessário fazer o levantamento da regulamentação pertinente, enquanto fundamento jurídico, bem como dos índices de reclamações perante os órgãos de defesa do consumidor e, inclusive, perante o Judiciário contra a falta de atendimento das prestadoras. Assim, destacam-se os “ranking” de reclamações dos Procon’s e as medidas adotadas na Justiça baiana e fluminense para conseguir solucionar as inúmeras ações judiciais que são impetradas anualmente contra as operadoras de telefonia local. Foi analisado também o atendimento realizado pela Anatel, que sob a ótica dos órgãos de controle (CGU, Auditoria e Ouvidoria da Anatel) é incapaz ou mesmo inexistente para a solução das reclamações dos usuários, que tentam peticionar perante a Agência, contra as prestadoras dos serviços e terminam por ficar desprovidos da garantia administrativa que lhes confere a legislação pátria. Observando-se o órgão regulador de telecomunicações no Peru encontra-se um modelo diferenciado e efetivo de atenção aos usuários dos serviços. Destacando-se, ao final, os meandros da aplicação dos Termos de Compromisso e Ajuste de Conduta - TCAC para reabertura dos Postos de Atendimento das Concessionárias de STFC, que foram fechados no período pós-privatizações.

Portanto, da análise do trabalho conclui-se pela correção das falhas de atuação da Anatel com específicas propostas para garantia de um efetivo atendimento aos usuários - ações positivas que podem ser implementadas e que vão desde a correta sanção das infrações cometidas, ajustamento das condutas irregulares das prestadoras executando-se judicialmente, se necessário, os Termos descumpridos e a implementação de um eficiente atendimento no âmbito da Agência buscando a cooperação de outros atores, inclusive de juizados especiais, para conferir o cumprimento à previsão constitucional do direito de petição dos usuários.

ABSTRACT

This paper is based on research, study and reflection about the role of Anatel (the Brazilian regulatory agency of telecommunication) in terms of its warranty and responsibility of attending users of Brazilian telecommunication services, to verify that the Agency's regulation has flaws that need to be reconsidered to a new regulatory framework, since in practice the attending is inefficient. The attending of service providers will be approached first, emphasizing wireline telephony incumbents and consequently the attending of the regulatory agency itself, in conflict resolution between users and service providers.

For this analysis it was necessary to do a survey of the pertinent regulation, in terms of its judicial basis, as well as the quantity and indexes of complaints to consumer defense agencies and also to Courts against the service providers lack to attend. In this manner, the ranking of complaints to Procon's (Bureau of Consumer Protection) and the measures taken by Courts in Bahia and Rio de Janeiro to try to solve the innumerable judicial lawsuits that are entered as petitions annually against local phone service providers, were analyzed. Anatel's attending was also analyzed, since for control agencies (CGU, Auditing and Anatel's Ombudsman) it is incapable or even lacking to solve users complaints that try to petition to the Agency, against service providers and end-up devoid of administrative warranty that is provided by Federal Legislation. In comparison to the Peruvian telecommunication regulatory agency there is a different and effective model that attends service users. Finally, the plot of the application of the Terms of Agreement and Adjustment of Conduct – TCAC is emphasized, to re-open Telephony Incumbent Attending Stations, which were closed in the period after the privatizations.

The conclusion of this analysis proposes to correct the failures of Anatel's incumbencies specifically in terms of guaranteeing an effective attending of its users, with positive actions that may be implemented. Examples of these actions are the correct sanction of infractions committed, adjustment of irregular conducts by service providers being enforced judicially the Terms that are not fulfilled and the implementation of efficient attending within the Agency pursuing the cooperation of other actors, including special judgeship, to verify the fulfillment of Constitutional rights of users' petitions.

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO.....	9
II.	O FUNDAMENTO JURÍDICO DO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS..	13
III.	O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DE TELECOMUNICAÇÕES.....	32
	3.1. O Atendimento pelas Prestadoras de Serviço.....	32
	3.2. O Reflexo do “Não Atendimento” no Poder Judiciário.....	38
	3.3. O Atendimento pela Agência Nacional de Telecomunicações.....	46
	3.4. O Modelo da Agência Reguladora de Telecomunicações do Peru – Um Contraste com a Anatel.....	55
IV.	OS MEANDROS DOS TERMOS DE COMPROMISSO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TCAC, PARA A REABERTURA DOS POSTOS DE ATENDIMENTO DAS CONCESSIONÁRIAS DE TELEFONIA FIXA.....	60
V.	CONCLUSÃO.....	70
VI.	BIBLIOGRAFIA.....	75
VII.	LEGISLAÇÃO.....	79
VIII.	ANEXOS (Tabelas, Gráficos e Quadros).....	81

I - INTRODUÇÃO

Com a privatização do Sistema Telebrás em 1997, as Concessionárias e as Autorizadas assumiram a prestação dos diversos serviços de telecomunicações do país em diversas modalidades, inaugurando um novo tempo na oferta e realização destes serviços. Nesse contexto foi instituída sob a ótica de regulação e fiscalização do Estado a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. Ocorre que, exatamente com a privatização para expansão dos serviços e modernização das redes, o processo foi marcado por uma característica, até certo ponto legítima, das empresas privadas: a redução de custos para a maximização dos lucros, valendo-se de terceirização, redução de quadro de pessoal, extinção de áreas improdutivas etc.

Uma das principais e prejudicial consequência foi a não prestação de um efetivo atendimento aos usuários, no sentido de possibilitar que os mesmos pudessem formular e apresentar as suas solicitações e serem respondidos de modo adequado pelas prestadoras. É o que ocorreu, por exemplo, com o fechamento dos postos de atendimento¹ das concessionárias da telefonia fixa, e inclusive pela própria Anatel, enquanto órgão responsável pela fiscalização dos serviços e pela solução dos problemas enfrentados pelos cidadãos.

Ao contrário do que se pode pensar, a constatação do objeto deste trabalho monográfico, qual seja, a demonstração das falhas e consequências do ineficiente atendimento aos usuários, não se restringe apenas à telefonia fixa comutada, mas a todos os demais serviços de telecomunicações, como poderá ser observado na apresentação dos números e gráficos da própria Agência Reguladora, bem como dos órgãos de defesa e proteção ao consumidor.

É o que acontece, por exemplo, com os mais de 120 milhões de usuários do Serviço Móvel Pessoal². O destaque principal ao Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC é conferido em razão da relevância e histórico que tem o serviço,

¹ Informe nº 656-PBQID/PBQI, de 01/10/2004 da Superintendência de Serviços Públicos da Anatel – Proposta de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com histórico relatando o fechamento dos postos de atendimento da Concessionária Telemar Norte Leste S.A., após as privatizações.

² Fonte Portal da Anatel: www.anatel.gov.br

bem como por ter sido o principal objeto do processo de desestatização das telecomunicações brasileiras.

Dentre outras conseqüências dessa falta de atendimento revela-se a liderança de reclamações dos usuários de telecomunicações contra as prestadoras perante os órgãos, como o Procon e, principalmente, perante o Poder Judiciário contra as prestadoras. Sintomas que apontam para a falha de regulação da Anatel que se espera demonstrar no decorrer deste trabalho.

Apresenta-se como fundamental a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, em seu papel fiscalizador e regulador de toda a prestação dos serviços, cujos destinatários, os usuários consumidores, devem ser alcançados numa efetiva, justa e equilibrada condição perante a Agência e face à influência e poder econômico das prestadoras.

Entretanto, essa da atuação da Anatel ainda tem sido questionada, mesmo sendo órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. O destinatário principal das reclamações dos usuários acaba sendo o Poder Judiciário e não aquele que realmente deveria ser e assim atuar: a própria Agência Reguladora, percebendo as infrações cometidas pelas empresas e promovendo as necessárias correções.

Por oportuno, vale a citação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³: *“De nada adiantaria a fiscalização, se o poder concedente não dispusesse da possibilidade de punir os infratores”*.

Durante o XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, ocorrido em Fortaleza-CE nos dias 3, 4 e 5/11/2005, o Professor Delton Ricardo Soares Meirelles apresentou o trabalho *“Juizados especiais cíveis: acesso à Justiça ou balcão de reclamações?”*⁴, considerando o seguinte:

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella..**Direito administrativo**. 15^a.ed.São Paulo:Atlas, 2003. p.102.

⁴ MEIRELLES, Delton Ricardo Soares. **Juizados especiais cíveis: acesso à Justiça ou balcão de reclamações?**. Fortaleza. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, 2005. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Delton%20Ricardo%20Soares%20Meirelle_Efetividades%20e%20Garantias%20do%20Processo.pdf (Consultado em 28.01.2008).

“As agências reguladoras brasileiras tiveram como principal fonte de inspiração as ‘regulatory agencies’ norte-americanas, mas sem incorporar a mesma autonomia e poder. De fato, nos EUA as agências atuam como verdadeira instância judicante, em que os consumidores buscam a solução administrativa em vez da ação judicial, diversamente do modelo brasileiro.

Nos EUA, a jurisprudência entende ser cabível o ‘judicial review’ apenas nos casos de vícios formais do processo administrativo, já que o Judiciário não teria os mesmos conhecimentos técnicos dos especialistas das agências. Além disso, estas detêm grande legitimidade perante a população, tendo em vista sua manifesta autonomia e independência.”

Outrossim, a principal referência ao atendimento dos usuários do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, conferido neste trabalho, tem correlação direta com o regime público da prestação do serviço, majoritariamente, no território nacional, condicionado que é aos ditames da universalização e da continuidade.

Durante o Capítulo II é realizada, para demonstração do objetivo deste trabalho, a exposição da coleção normativa que obriga o atendimento aos usuários dos serviços de telecomunicações, tanto pelos prestadores quanto pelo Órgão Regulador. Fundamentos jurídicos, claramente dispostos desde o patamar constitucional e confirmados pela legislação federal e pelas próprias resoluções normativas da Anatel. Destacam-se as normas atinentes aos serviços de telefonia fixa, móvel e ao serviço de Televisão por Assinatura, pela amplitude sócio-econômica que juntos alcançam.

Apresentam-se, também, no decorrer do Capítulo III os detalhes da comprovação do ineficiente e, às vezes, inexistente atendimento aos usuários das telecomunicações brasileiras, tendo em vista a análise dos níveis de reclamações perante os órgãos de defesa e proteção ao consumidor e o reflexo deste não atendimento junto ao Judiciário. Constata-se, assim, o atendimento inadequado que é realizado pela Anatel para a solução dos conflitos entre usuários e o modelo de atendimento do Organismo Regulador das Telecomunicações do Peru.

No Capítulo IV relevam-se os meandros da aplicação dos Termos de Compromisso e Ajustamento de Conduta firmados pela Anatel para tentar conduzir as Concessionárias à reabertura dos postos de atendimento fechados após a privatização. Verificou-se que a Agência não conseguiu levar a efeito a exigibilidade das obrigações

e, nem mesmo, corrigir as infrações cometidas pelas prestadoras, nem ainda a utilização da força processual conferida aos Termos enquanto títulos executivos.

Ao final, no Capítulo V, apresenta-se a conclusão da constatação do objeto deste trabalho, as falhas de atuação da Anatel na garantia de um efetivo atendimento aos usuários. Deste modo é que se apresentam propostas de correções e ações a serem implementadas para a devida sanção das infrações cometidas, ajustamento das condutas irregulares das prestadoras executando-se judicialmente, se necessário, os Termos descumpridos e a implementação de um eficiente atendimento no âmbito da Agência, garantindo o direito de petição dos usuários para solução dos conflitos apresentados contra as prestadoras, buscando, inclusive, a cooperação de outros atores. O foco conclusivo está na expectativa de que o atendimento aos usuários constitua-se em uma firme e clara reflexão da Anatel em sua reestruturação, com vistas à necessária revisão do marco regulatório nas telecomunicações brasileiras.

II – O FUNDAMENTO JURÍDICO DO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS

Toda a decisão judicial deve estar devidamente fundamentada, sob pena de nulidade. É o que define o artigo 93, IX, da Constituição Federal⁵. Não por ser uma decisão judicial, mas diante da necessidade de fundamento legal para defesa de toda tese jurídica, vale inaugurar o presente trabalho e reflexão com a devida exposição dos principais inscrites normativos presentes no ordenamento jurídico brasileiro, que asseguram o atendimento aos usuários de serviços de telecomunicações em todas as instâncias competentes.

Antes, porém, é mister citar o conceito do serviço de telecomunicações, definido na Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações – LGT, conceito construído segundo os preceitos técnicos da engenharia pertinente, sem, contudo, adentrar os ditames jurídicos e econômicos de sua prestação:

Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.

§ 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

O enquadramento jurídico normativo do atendimento aos usuários quanto à prestação do serviço de telecomunicação, precipuamente, origina-se do texto constitucional brasileiro e, deste modo, é permeado pelos históricos processos de reforma da Constituição, desde a sua promulgação em 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que

⁵ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:(...) IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95)

Os serviços de telecomunicações, conforme o art. 21, inc. XI, da Constituição Federal (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/1995), definem-se como serviços públicos a serem prestados, tanto em regime público, quanto privado, por intermédio de concessão, permissão ou autorização, sob a supervisão e controle de órgão regulador, no caso, a Anatel.

As previsões normativas existentes condizem com a configuração atual brasileira para formação do Estado Social de Regulação. Nos dizeres de J.J. Gomes Canotilho⁶ constata-se a seguinte análise sobre o Estado regulador de serviços públicos:

“O Estado não tem de construir e manter infra-estruturas rodoviárias, de energia, de telecomunicações, de tratamento de resíduos, mas deve assumir a responsabilidade regulativa dos serviços públicos de interesse geral. Neste sentido se diz que o Estado Social assume hoje a forma moderna de Estado regulador de serviços públicos essenciais.”

As telecomunicações, enquanto serviço público, devem ser preservadas especialmente quanto ao aspecto qualitativo de sua prestação para a sociedade usuária do serviço. Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷, em sua obra *Direito Administrativo*, discorrendo sobre a classificação de serviços públicos, prestados à coletividade, afirma que o Estado pode executar três tipos de atividade econômica e ressalta o seguinte:

“ e uma terceira que é assumida pelo Estado como serviço público e que passa a ser incumbência do Poder Público, a este não se aplica o artigo 173, mas o artigo 175 da Constituição, que determina a sua execução direta pelo Estado ou indireta, por meio de concessão ou permissão; é o caso dos serviços de transportes, energia elétrica, telecomunicações e outros serviços previstos nos artigos 21, XI e XII, e 25, parágrafo 2º, da Constituição, alterados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 8 e 5, de 1995, esta terceira categoria corresponde aos serviços públicos comerciais e industriais do Estado.”

A insigne mestre discorre ainda, na mesma obra, quanto ao seu conceito de serviços públicos:

⁶ GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6ª.ed.Coimbra: Livraria Almedina, 2002. p. 351-352.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella..*Direito administrativo*. 15ª.ed.São Paulo:Atlas, 2003. p.105.

“Daí a nossa definição de serviço público como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

A esse respeito, há divergência doutrinária, pois alguns juristas de semelhante eminência defendem tese contrária no sentido de que as telecomunicações poderiam se subdividir em serviços públicos⁸ e serviços privados, e, discorrendo sobre “Princípios Gerais do Direito e Telecomunicações no Brasil”, o professor Márcio Iorio Aranha⁹ analisa que:

“Tradicionalmente, os serviços de telecomunicações, no Brasil, foram considerados serviços públicos e, portanto, submetidos, via de regra, a regime especial administrativo (regime público). Com a modificação implementada pela Emenda Constitucional n.8, de 1995, o tratamento dos serviços de telecomunicações exprimiu claramente uma cisão do setor em atividades submetidas a regime público e atividades submetidas a regime privado, pois a emenda constitucional introduziu a competência da União para autorização do serviço de telecomunicação. Ao lado, portanto, dos contratos administrativos de concessão e de permissão de serviços públicos de telecomunicações, surgiu a possibilidade de mera liberação de amarras administrativas ao exercício da atividade econômica de telecomunicações. É nesta novidade constitucional que se apóia todo o sistema brasileiro atual de regulação de telecomunicações.”

A compreensão dos serviços de telecomunicações como serviços públicos é indispensável para percepção da atividade reguladora que o Estado venha a exercer por intermédio da Anatel, especialmente, nos condicionamentos que podem e devem ser impetrados para o alcance da finalidade da Agência: a satisfação das necessidades coletivas, quanto ao serviço em foco. Como perceptível e expresso, esses condicionamentos enquadram-se no regime de prestação do serviço, ou seja, as telecomunicações, enquanto serviço público, definido constitucionalmente, podem ser prestadas tanto sob regime público, quanto sob regime privado, enquanto exercício de

⁸ “serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.” - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995. p.399.

⁹ ARANHA, Márcio Iorio. “**Princípios Gerais do Direito e Telecomunicações no Brasil**”. Apostila do VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações. Brasília: GCOM / Universidade de Brasília, 2007. p.17.

atividade econômica, conforme o art. 175¹⁰ da Constituição Federal, e tal como destaca Di Pietro¹¹:

“Já o artigo 175 outorga ao Poder Público a incumbência de prestar serviços públicos, podendo fazê-lo diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão; e o parágrafo único deixa à lei a tarefa de fixar o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, de sua prorrogação, bem como as condições de execução, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão. Vale dizer que a Constituição deixou à lei a opção de adotar um regime ou outro”.

Deste modo, é que a Lei Geral de Telecomunicações escolheu a fixação do regime de prestação das diversas espécies dos serviços de telecomunicações em regime público ou privado. A escolha se dá conforme o instrumento de delegação, concessão ou autorização, bem como quanto aos condicionamentos regulamentares a que qualquer modalidade está sujeita para alcance da sua destinação pública e não à indiscriminada liberdade privada.

Outrossim, toda prestação de serviços a serem consumidos pelos cidadãos, até mesmo quando não sejam considerados públicos, perpassa pelos ditames e garantias das relações consumeristas. E, especificamente por esta ótica, deve ser garantido, quanto a prestação dos serviços de telecomunicações, os direitos expressos e garantidos normativamente de acesso aos meios de reclamação e atendimento às solicitações decorrentes dos serviços prestados – núcleo defesa deste trabalho.

Ressalta-se a importância de expressar claramente os fundamentos jurídico-normativos para defesa dos consumidores desses serviços. Da Carta Magna brasileira promulgada em 1988, podemos extrair os seguintes dispositivos:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

¹⁰ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.(...)Parágrafo único. A lei disporá sobre:(...) I - o regime de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;”

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella..**Direito administrativo**. 15ª.ed.São Paulo:Atlas, 2003. p.105.

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Muito se critica que a Constituição Federal, em vários casos, deixa de ser principiológica para adentrar em pormenores de questões fáticas. Contudo, há temas constitucionais que necessitam de imperativos claros e específicos para o alcance da efetividade máxima desejada pela sociedade, e por intermédio do legislador constituinte adveio a proteção dos interesses dos consumidores, claramente dispostos na Carta Magna de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

(...)

II - os direitos dos usuários;

Nesse diapasão, o Código de Proteção e Defesa ao Consumidor deve ser aplicado à tutela dos usuários da prestação dos serviços de telecomunicações, nos moldes de tratamento de outros serviços prestados no cenário brasileiro. Assim, temos como exemplo, o que ocorreu com os serviços bancários, conforme se verifica em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em que se julgou improcedente a

Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN no. 2691-1/DF¹², impetrada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF.

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Art. 4º A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

(...)

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo; (grifo nosso)

Destaca-se, com a devida importância, o supracitado inciso V, ante o objeto deste presente trabalho dissertativo, tendo em vista que os mecanismos

¹² **ADI 2591 / DF - DISTRITO FEDERAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU Julgamento: 07/06/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 29-09-2006 PP-00031. EMENT VOL-02249-02 PP-00142. - EMENTA: CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência. 4. Ao Conselho Monetário Nacional incumbe a fixação, desde a perspectiva macroeconômica, da taxa base de juros praticável no mercado financeiro. 5. O Banco Central do Brasil está vinculado pelo dever-poder de fiscalizar as instituições financeiras, em especial na estipulação contratual das taxas de juros por elas praticadas no desempenho da intermediação de dinheiro na economia. 6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia, sem prejuízo do controle, pelo Banco Central do Brasil, e do controle e revisão, pelo Poder Judiciário, nos termos do disposto no Código Civil, em cada caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros. ART. 192, DA CB/88. NORMA-OBJETIVO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR EXCLUSIVAMENTE PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO. 7. O preceito veiculado pelo art. 192 da Constituição do Brasil consubstancia norma-objetivo que estabelece os fins a serem perseguidos pelo sistema financeiro nacional, a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a realização dos interesses da coletividade. 8. A exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA. 9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa --- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro. 10. Tudo o quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional. 11. A produção de atos normativos pelo Conselho Monetário Nacional, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é abusiva, consubstanciando afronta à legalidade.**

alternativos de solução de conflitos de

“Os processos de decisão social tornam-se mais complexos, quando os interessados deixam de neles intervir diretamente, passando a designar um representante para fazê-lo, em defesa de seus interesses. Tem-se, aí, o estabelecimento do que os institucionalistas designam ‘relação de agência’. A partir desse momento, as decisões passam a ser afetadas também pela motivação pessoal desse representante, que pode não coincidir com os interesses dos representados, tornando mais difícil o controle do exercício da representação. Trata-se de uma noção de fundamental importância para o estudo do fenômeno da regulação em Direito Econômico, uma vez que os órgãos estatais encarregados dessa atividade revestem-se da condição de agentes, pois a eles é atribuída a função de zelar pelo interesse coletivo.”

Para tanto, a LGT estabelece que a Agência é dotada de atribuição para adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público, devendo atuar com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, para que se alcance o desenvolvimento das telecomunicações, e especialmente “XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários”¹⁵.

Não restando dúvida quanto ao regramento geral, a Lei nº 9.472/97, ao tratar dos regimes de prestação dos serviços, determina e preserva os direitos dos usuários, afirmando as seguintes determinações, tanto para o Regime de Direito Público, quanto para o Regime de Direito Privado:

LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.

Art. 93. O contrato de concessão indicará:

IX - os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da Agência e da concessionária;

(...)

Art. 127. A disciplina da exploração dos serviços no regime privado terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas às telecomunicações, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores, destinando-se a garantir:

(...)

III - o respeito aos direitos dos usuários;

É facilmente observável, portanto, que a legislação fundamental das telecomunicações preceitua e define as garantias dos direitos dos consumidores, usuários dos serviços, independente do regime de prestação.

Patente, também, no escopo da legislação federal, a obrigatoriedade do atendimento aos usuários nas reclamações e solução dos conflitos que,

¹⁵ LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. “Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: (...) XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;”

eventualmente, surgirem no decorrer do uso dos serviços, pois, de que valeriam os direitos se não fossem garantidos? Prejuízo, maior ainda, ocorre quando as garantias são inexecutáveis, ou seja, quando de fato o atendimento não ocorre ou não é efetivo.

O Decreto nº. 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, estabelece que as políticas para as telecomunicações têm como finalidade primordial atender ao cidadão, observando no Art. 3º, entre outros, o objetivo de:

DECRETO Nº 4.733, DE 10 DE JUNHO DE 2003.

Art. 3º, VII – garantir o adequado atendimento na prestação dos serviços de telecomunicações.

Partindo das previsões de garantias acima transcritas, a Agência Nacional de Telecomunicações, por intermédio do seu Conselho Diretor, tem regulamentado os diversos serviços de telecomunicações, quanto à prestação pelas operadoras em regime público ou em regime privado. Observa-se que as resoluções normativas dos serviços têm evoluído na garantia dos direitos dos consumidores, desde a criação da Agência em 1997.

A Ouvidoria da Anatel esposou essa observação no Relatório referente ao período de junho de 2004 a junho de 2005¹⁶, quando, analisou a necessidade de adaptação dos regulamentos da Agência ao Código de Defesa do Consumidor - CDC, por intermédio do Informe nº 001/2004-OV e obteve, favoravelmente, o Parecer de nº 461/2004/PGF/PFE da Procuradoria Federal Especializada da Anatel, para aplicação do CDC e as adaptações necessárias dos regulamentos dos serviços.

Essa evolução, que pode ser confirmada nas Resoluções nº 426/2005¹⁷, nº 477/2007¹⁸ e nº 488/2007¹⁹, é fruto também, com o justo destaque, dos indispensáveis mecanismos de controle social junto ao Órgão Regulador, que se destacam pela Ouvidoria, Conselho Consultivo, Consultas e Audiências Públicas, isso

¹⁶ OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Junho/2004 a Junho/2005**. Brasília: Anatel, 2005. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/conheca_anatel/ouvidoria/relatorio_ouvidoria_jun04jun05.pdf?numeroPublicacao=114466&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20-%20-%20Jun/2004%20a%20Jun/2005%20&caminhoRel=Cidadao (Consultado em 29.01.2008)

¹⁷ Resolução nº. 426, de 9 de dezembro de 2005 – Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado

¹⁸ Resolução nº. 477, de 7 de agosto de 2007 – Regulamento do Serviço Móvel Pessoal

¹⁹ Resolução nº. 488, de 3 de dezembro de 2007 – Regulamento dos Direitos dos Usuários de Tv por Assinatura

face à presença dos fortes atores econômicos das telecomunicações, as prestadoras dos serviços.

Vale citar aqui, também, o que relembra Clarissa Sampaio²⁰ em sua obra *Legalidade e Regulação sobre a subordinação das normas administrativas à Constituição e às leis*:

“Cumpre relembrar o caráter subordinado à Constituição, à lei, das normas produzidas no âmbito administrativo, o que se estende também, obviamente, àquelas emanadas das agências reguladoras e autoridades independentes; isto é, colocam-se aqui os mesmos limites suscitados no tocante ao poder regulamentar da Administração.”

Assim, vale destacar, contudo, sem exaurir a análise normativa do tema, os recortes de resoluções da Anatel, que regulamentam os serviços de telecomunicações e que foram mais recentemente atualizados em seus dispositivos. Esses instrumentos são de grande importância por serem resultado do processo de controle do órgão regulador, conforme descrição supra referida, para aperfeiçoar e melhor efetivar as garantias consumeristas, ao menos do ponto de vista regulamentar. E, também, para a atuação da própria Agência.

Primeiramente, destacam-se o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC (Resolução n.º 426/2005) e Plano Geral de Metas e Qualidade do STFC (Resolução n.º 341/2003), que alcançam tanto as concessionárias, quanto as autorizadas da telefonia fixa.

O Regulamento do STFC é claro ao definir o conceito de atendimento pessoal ao usuário, bem como os dispositivos que estabelecem o direito a essa prestação pela operadora do serviço, para receber e processar as solicitações e reclamações, atendendo às metas de qualidade:

ANEXO À RESOLUÇÃO N.º 426, DE 9 DE DEZEMBRO DE
2005

Art. 3º Para fins deste Regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

(...)

V - atendimento pessoal: atendimento presencial prestado por pessoa devidamente qualificada para receber, interagir, orientar, informar, esclarecer e solucionar qualquer solicitação de usuário que compareça à loja de atendimento ou Posto de Serviço de Telecomunicação, mediante protocolo de reclamação ou solicitação de serviço.

(...)

²⁰ SAMPAIO, Clarissa. **Legalidade e regulação**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p.66.

Art. 11. O usuário do STFC tem direito:

(...)

XXV - ao atendimento pessoal que lhe permita efetuar interação relativa à prestação do STFC, nos termos da regulamentação, sendo vedada a substituição do atendimento pessoal pelo oferecimento de auto-atendimento por telefone, correio eletrônico ou outras formas similares;

(...)

Art. 17. A prestadora deve manter central de informação e de atendimento ao usuário capacitada para receber e processar solicitações e reclamações, funcionando 24 (vinte e quatro) horas por dia.

Exatamente quanto à qualidade do atendimento aos usuários do Serviço Telefônico Fixo Comutado, a Anatel aprovou, em junho de 2003, o novo Plano Geral de metas e Qualidade – PGMQ²¹ para a prestação do serviço.

Dentre outros aspectos, o PGMQ/STFC estabelece as metas de atendimento. O referido Plano passou a vigorar a partir de 2006, por conter as metas para o novo período das concessões do serviço, após a prorrogação dos contratos em janeiro daquele ano. O PGMQ/98²² vigorou até dezembro de 2005. Desde então, são exigíveis as seguintes metas:

ANEXO À RESOLUÇÃO N.º 341, DE 20 DE JUNHO DE 2003 –
PGMQ - 2006

Art. 15. As chamadas originadas na rede da prestadora e destinadas ao seu Centro de Atendimento devem ser completadas, em cada Período de Maior Movimento em, no mínimo, 98% dos casos.

Art. 16. Quando a prestadora possuir sistema de auto-atendimento, o usuário deve ter acesso imediato a esse sistema, após o estabelecimento da chamada.

Art. 17. Nos atendimentos feitos por telefonista/atendente, o tempo até o início do atendimento deve ser de até 10 segundos após o completamento da chamada ou após o usuário optar por esse atendimento, em cada Período de Maior Movimento em, no mínimo, 95% dos casos.

Parágrafo único. Em nenhum caso o tempo máximo até o início do atendimento pode ultrapassar 60 segundos.

(...)

Art. 31. Toda correspondência do usuário, que requerer uma resposta, deve ser respondida de forma definitiva dentro de no máximo 10 dias, após seu registro de entrada na prestadora do serviço.

(...)

Art. 33. O usuário, ao comparecer a qualquer setor de atendimento público da prestadora do serviço, deve ser atendido em até 10 minutos em, no mínimo, 95% dos casos.

²¹ Resolução n.º 341, de 20 de junho de 2003, PGMQ-2006, aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel.

²² Resolução n.º 30, de 29 de junho de 1998, PGMQ-98, aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel.

A Resolução nº 341/2003 da Anatel (PGMQ/2006) obteve destaque ao estabelecer novos condicionamentos às concessionárias e autorizadas do STFC. Entretanto, seu cumprimento não foi satisfatório pelas empresas prestadoras e tímido o acompanhamento pela Agência, conforme abordagem profunda registrada na monografia “*O papel da central de atendimento da anatel para fiscalização dos serviços de telecomunicações: possibilidades de coordenação entre a atividade de atendimento de reclamações e a função sancionatória do órgão regulador no âmbito do serviço telefônico fixo comutado (STFC)*”²³, trabalho apresentado ao final do V Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações da Universidade de Brasília.

Na referida dissertação monográfica, foi destacado que:

“É possível verificar, também, mais uma fragilidade do modelo, uma vez que, em conformidade com o Art. 4. do Regulamento de Indicadores, as próprias concessionárias realizam a coleta e envio dos dados para a Anatel, colaborando para uma maior assimetria de informações, tornando, assim, questionável o método de aferição dos indicadores, por serem estes dados recebidos na Anatel, por meio de um sistema, de forma estruturada e trabalhada pela prestadora. Para a sociedade que consulta e deseja acompanhar o cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias, ao verificar as metas lançadas no site da Anatel pode entender que aqueles dados são objeto de fiscalização da Agência, o que não acontece.”

E ainda:

“Se a Anatel, enquanto órgão responsável pela fiscalização dos serviços do setor de telecomunicações, estivesse presente durante todo processo, desde a coleta dos indicadores até a informação para a Agência, com certeza, os dados seriam considerados confiáveis. O Art. 8. do mesmo instrumento regulatório prevê que a Anatel poderá a qualquer tempo e sem prévia comunicação, proceder a coleta e consolidação dos dados, não sendo este procedimento obrigatório para o Órgão Regulador.”

A referida prerrogativa de acompanhamento “on-line” dos sistemas, processos e informações das prestadoras já foi, afinal, repensada conforme a nova regulamentação²⁴ da Agência Reguladora. O novo mecanismo, submetido à fiscalização da Anatel, vem conferir-lhe maior visibilidade sobre as empresas reguladas. Mas vale

²³ OLIVEIRA, Angela Maria de. **O papel da central de atendimento da anatel para fiscalização dos serviços de telecomunicações: possibilidades de coordenação entre a atividade de atendimento de reclamações e a função sancionatória do órgão regulador no âmbito do serviço telefônico fixo comutado (STFC)**. Brasília, UNB, 2006. p.23.

²⁴ RESOLUÇÃO N.º 426, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2005. (...) Art.17(...)§ 5º A prestadora deve providenciar os meios eletrônicos e sistemas necessários para o acesso da Agência, sem ônus, em tempo real, a todos os registros de informações relacionadas às reclamações e solicitações dos usuários registradas na central de informação e de atendimento ao usuário, nas lojas de atendimento e nos PST, na forma adequada à fiscalização da prestação do serviço. (...)§ 3º A prestadora deve tornar disponível o acesso da Anatel nos termos do § 5º do art. 17 deste Regulamento até 1º de julho de 2006.

registrar a crítica de que tal procedimento corretivo só foi revisto 10 anos após a entrega da prestação do serviço em questão ao capital privado.

Os novos Contratos de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, na modalidade local, em vigência desde 2006, inovaram com relação ao estabelecimento de metas a serem cumpridas na Central de Atendimento da Anatel, conforme Capítulo XVI – Dos Direitos e Obrigações da Concessionária, na cláusula 16.1, inciso XXXVI, *in verbis*:

XXXVI – atender prontamente todas as solicitações de usuários registradas na Central de Atendimento da Anatel, respondendo-as por escrito.

Vale destacar que, apesar desta exigência estar prevista no Contrato de Concessão e novo Regulamento do STFC, por intermédio da Resolução nº 426/2005, aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel, não se estabeleceu procedimento de cumprimento da mesma, ou seja, não se definiu a forma específica através da qual as Concessionárias deverão responder aos usuários as suas solicitações, se por meio eletrônico, carta postal, em que prazo e quais as conseqüências de seu descumprimento. Dessa forma, a destacada garantia ao usuário acaba por ficar gravemente fragilizada.

Se esse procedimento de resposta fosse corretamente implementado, a concessionária seria compelida a melhorar a qualidade do atendimento ao cidadão, reduzindo a reincidência de reclamações, inclusive perante outras instâncias, que passam pelos órgãos de controle da Anatel e chegam até à esfera judicial, devido ao não-atendimento, ou atendimento inadequado dos usuários.

Assim, as concessionárias seriam conduzidas a prestar um atendimento de maior consistência e confiabilidade, ou seja, realizar um melhor atendimento na própria prestadora. Por outro lado, a resposta por escrito facilitará o acompanhamento da meta de resposta à correspondência de reclamação, conforme o Plano Geral de Metas e Qualidade – PGMQ do STFC.

As vantagens da resposta por escrito é que o usuário consumidor tem o documento para possível contestação em outros órgãos de proteção e defesa do consumidor, ou mesmo perante a Agência Reguladora. Apesar da importância, a Anatel não adota esse procedimento de atendimento e análise das reclamações dos usuários; pois, quando o consumidor procura a Agência, a regra geral é o reencaminhamento dessa reclamação para a prestadora, a fim de que esta responda a seu cliente. A Anatel

não analisa nem julga o mérito das reclamações dos usuários, nem as respostas das prestadoras. Essa constatação foi feita pela análise da Controladoria Geral da União – CGU e da Auditoria Interna da Anatel²⁵, que será abordada adiante.

Oliveira²⁶ salientou ainda em sua monografia que:

“A Anatel está passando por um processo de reestruturação e, por recomendação da Ouvidoria foi prevista, inicialmente, a criação de uma Superintendência de Defesa dos Direitos dos Usuários, de forma a prestar o atendimento ao cidadão dentro de padrões de qualidade compatíveis com as suas necessidades e expectativas. Esse novo órgão integraria todas as ações voltadas para o atendimento individual do usuário e, também, coletivo, por meio das demandas recebidas dos Órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor, Ministério Público, Parlamentares, Poder Judiciário, Poder Executivo, Corregedoria, Ouvidoria Geral da União, Ministério Público e outros, além de ser responsável pela realização da Pesquisa de Satisfação dos Consumidores”.

Aguarda-se, portanto, a desejada “virada de chave”²⁷ da nova estrutura do Órgão, para que venha cumprir uma eficaz regulação das telecomunicações brasileiras. Atuação esta que deve pautar-se, corretamente, na segurança econômica do setor, no cumprimento das normas e na concretização do atendimento aos usuários dos serviços, ainda inexistente de fato²⁸, para peticionarem perante a Anatel, apresentarem suas reclamações contra as prestadoras e terem esse pedido devidamente analisado e respondido, garantindo-se, assim, os seus direitos.

Outra norma da Agência que foi renovada e, assim, aperfeiçoada na proteção aos interesses do consumi09 aos interesse 7.98 0 5sna conc

ANEXO À RESOLUÇÃO No 477, DE 7 DE AGOSTO DE 2007

Art. 3º Para fins deste Regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

(...)

IX - Atendimento Pessoal: modalidade de acesso pessoal onde o Usuário é atendido presencialmente por pessoa devidamente qualificada para receber, interagir, orientar, informar, esclarecer e solucionar qualquer solicitação de Usuário;

(...)

Art. 92. A prestadora deve tornar disponível ao Usuário o acesso telefônico gratuito ao Centro de Atendimento, bem como informar os endereços dos Setores de Atendimento.

§1º O acesso ao Centro de Atendimento deve oferecer grau de serviço compatível com o que determina o PGMQ-SMP.

Art. 93. O Centro de Atendimento deve estar adaptado de forma a permitir o acesso gratuito de Usuários portadores de deficiência auditiva e da fala.

Art. 94. O Usuário deve encaminhar suas reclamações e comunicar defeitos diretamente à prestadora, a quem cabe providenciar o atendimento e a correção do problema nos prazos estabelecidos no PGMQ-SMP.

Art. 95. A comunicação destinada à Central de Intermediação prevista no Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, deve obedecer aos mesmos critérios e metas de completamento e disponibilidade estabelecidos para o Centro de Atendimento no Art. 6º do PGMQ-SMP.

No que diz respeito aos postos de atendimento pessoal, conforme os artigos a seguir, a Anatel já amargou severas críticas de atuação por não ter conseguido compelir as concessionárias do STFC a cumprirem o mesmo tipo de obrigações, tal como será pormenorizado no Capítulo IV deste trabalho.

Resta saber se a Anatel conseguirá efetivar esse atendimento aos usuários do Serviço Móvel Pessoal. Assim, a mudança de postura do Órgão é necessária para a adoção de novos marcos, tal como propostos na conclusão desta análise monográfica.

Art. 96. A prestadora deve disponibilizar ao menos um Setor de Relacionamento por microrregião atendida em sua Área de Prestação, conforme disposto a seguir:

I – em até 18 (dezoito) meses da entrada em vigor deste Regulamento, para microrregiões com população igual ou superior a 200.000 habitantes;

II – em até 42 (quarenta e dois) meses da entrada em vigor deste Regulamento, para microrregiões com população igual ou superior a 100.000 habitantes.

§1º Deve ser previsto um Setor de Relacionamento adicional a cada 400.000 habitantes, por microrregião.

§2º Os Setores de Relacionamento devem atender aos mesmos requisitos de qualidade definidos para os Setores de Atendimento, conforme estabelecido pelo PGMQ-SMP.

§3º O Setor de Venda pertencente à própria prestadora tem as mesmas obrigações de um Setor de Relacionamento.

§4º O Setor de Venda de terceiros que efetue Ativação de Estação Móvel, deve encaminhar à prestadora pedidos de rescisão do Contrato de Prestação do SMP apresentados por Usuários, fornecendo comprovante de recebimento.

§5º A desativação da Estação Móvel do Usuário, decorrente da rescisão do Contrato de Prestação do SMP a pedido do Usuário, quando solicitada junto a Setor de Venda de terceiros, deve ser efetivada pela prestadora, em até 72 (setenta e duas) horas, e enviada à Estação Móvel a mensagem de texto, a que se refere o §6º do art. 15, em até 60 (sessenta) horas, a partir da solicitação, sem ônus para o Usuário, não se aplicando os prazos estabelecidos no §10 do art. 15 e no §1º do art. 23.

Vale observar, também, que o § 3º, quanto aos postos de venda pertencentes à própria prestadora, poderá tornar-se inócuo, em razão de que a maioria dos setores de venda das prestadora de SMP atualmente são terceirizados, aplicando-se, assim, o §4º.

O mais recente regulamento de serviço de telecomunicação é o que normatiza os aspectos consumeristas da prestação da TV por Assinatura, por intermédio da Resolução nº. 488, de 3 de dezembro de 2007 – Regulamento dos Direitos dos Usuários de Tv por Assinatura, até então inexistente, mas que vem concretizar a expectativa que tinham os consumidores desse serviço.

ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 488, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007.

Art. 3º São direitos do Assinante:

(...)

XI – adequada prestação do serviço que satisfaça às condições de regularidade, respeito no atendimento, cumprimento de normas e prazos procedimentais;

XII – acesso às Prestadoras para encaminhamento de reclamações, solicitações de informações e serviços, e sugestões;

O Regulamento estabelece procedimentos claros que precisam ser adotados pelas prestadoras de serviço para realizar o atendimento dos usuários, bem como condicionando a solução das reclamações a um modo adequado com prazos definidos.

Art. 13. A Prestadora deve solucionar as reclamações, responder adequadamente aos pedidos de informação ou contestação de débitos recebidos dos Assinantes no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a contar do seu recebimento.

Parágrafo único. No caso de reclamações ou pedidos de informação recebidos por Correspondência, o prazo máximo é de 10 (dez) dias úteis.

De fundamental relevância, e com a mesma análise supra tecida para o Regulamento do SMP, é a obrigatoriedade, descrita no art. 14, de implementação de postos de atendimento pessoal, para que seja de forma presencial, disponível nas mesmas localidades dos postos de venda dos serviços, no mínimo.

Art. 14. A Prestadora deve manter na Área de Prestação do Serviço, pelo menos, um Centro de Atendimento que ofereça atendimento pessoal, de forma presencial, por Correspondência e telefônico.

§ 1º O atendimento pessoal, de forma presencial, ao Assinante, deve:

a) estar disponível, pelo menos, nas localidades onde exista ponto de venda do serviço ofertado pela Prestadora; e

b) ser prestado por pessoa devidamente qualificada para receber, interagir, orientar, informar, esclarecer e solucionar qualquer solicitação, em especial:

I – contestação de débitos;

II – solicitação de reparo;

III – emissão de segunda via do documento de cobrança;

IV – restabelecimento do serviço; e

V – correção de endereço e outros dados.

§ 2º O atendimento, quando por sistema, deve ser prestado por sistema devidamente qualificado para receber, interagir, orientar, informar, esclarecer e solucionar qualquer solicitação.

§ 3º O acesso telefônico, para os Assinantes, ao Centro de Atendimento deve estar acessível diariamente, no mínimo, das 9h às 21h, e ser:

I – gratuito para recebimento de reclamações; e

II – gratuito ou a custo de ligação local para os demais atendimentos telefônicos.

§ 4º No atendimento telefônico, a opção de acesso a telefonista ou atendente deve estar sempre disponível ao assinante.

Art. 15. Toda reclamação, solicitação de serviços, pedido de rescisão ou providência dirigidos ao Centro de Atendimento deve receber um número de registro seqüencial nos sistemas da Prestadora, que será sempre informado ao assinante, logo no início do atendimento.

Parágrafo único. Ao Assinante devem ser informados, em campo específico no documento de cobrança, os 5 últimos números de registro seqüencial de suas reclamações, solicitação de serviços ou providências.

Em face de todo repositório normativo supracitado, especificamente, quanto ao atendimento aos usuários de diferentes serviços de telecomunicações, revela-

se a premente necessidade de atenção e atuação da Agência Nacional de Telecomunicações para levar a efeito aquilo que foi firmado em suas resoluções.

Como destacado, também, esses serviços de telecomunicações (STFC, SMP e Televisão por Assinatura), mais perceptíveis à sociedade brasileira nos dias de hoje, reúnem mais de 163 milhões de usuários³⁰, com a relevância quantitativa do SMP.

Outrossim, todos esses serviços detêm uma rede de infra-estrutura, que juntos, têm alcançado os municípios brasileiros. Rede que é utilizada, não somente para a prestação do serviço principal de voz ou imagem, mas, também, de dados e acesso à internet, indispensáveis, portanto, aos planos de inclusão digital do País.

Vale, nesse sentido, conferir a relevância da licitação das faixas de frequência do espectro eletromagnético, por meio das quais se permite a prestação do Serviço Móvel Pessoal, considerando o nível de tecnologia 3G, conforme padrão definido pela União Internacional de Telecomunicações - UIT³¹, bem como, a troca da obrigação de instalação de Postos de Serviços de Telecomunicações – PST por acesso internet banda larga para 55 mil escolas públicas do país, assim destacado pelo Ouvidor Aristóteles dos Santos, em seu mais recente Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro de 2007³², divulgado em 14 de janeiro de 2008:

³⁰ Fonte: Portal da Anatel - <http://www.anatel.gov.br>, considerando-se, aproximadamente, 120 milhões de usuários do SMP, 38,8 milhões do STFC e 4,5 milhões da Tv por Assinatura.

³¹ “Cellular Standards for the Third Generation: The ITU's IMT-2000 family. It is in the mid-1980s that the concept for *IMT-2000*, “*International Mobile Telecommunications*”, was born at the ITU as the third generation system for mobile communications. After over ten years of hard work under the leadership of the ITU, a historic decision was taken in the year 2000 : unanimous approval of the technical specifications for third generation systems under the brand IMT-2000. The spectrum between 400 MHz and 3 GHz is technically suitable for the third generation. The entire telecommunication industry, including both industry and national and regional standards-setting bodies gave a concerted effort to avoiding the fragmentation that had thus far characterized the mobile market. This approval meant that for the first time, full interoperability and interworking of mobile systems could be achieved. IMT-2000 is the result of collaboration of many entities, inside the ITU (*ITU-R* and *ITU-T*), and outside the ITU (*3GPP*, *3GPP2*, *UWCC* and so on)” IMT-2000 offers the capability of providing value-added services and applications on the basis of a single standard. The system envisages a platform for distributing converged fixed, mobile, voice, data, Internet and multimedia services. One of its key visions is to provide seamless global roaming, enabling users to move across borders while using the same number and handset. IMT-2000 also aims to provide seamless delivery of services, over a number of media (satellite, fixed, etc...). It is expected that IMT-2000 will provide higher transmission rates: a minimum speed of 2Mbit/s for stationary or walking users, and 348 kbit/s in a moving vehicle. Second-generation systems only provide speeds ranging from 9.6 kbit/s to 28.8 kbit/s.” ITU. **Cellular standards for the third generation: the ITU's IMT-2000 family**. ITU International Telecommunication Union [on line] Disponível na Internet via WWW.URL <http://www.itu.int/osg/spu/ni/3G/technology/index.html> (Consultado em 29.01.2008))

³² OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro 2007**. Brasília: Anatel, 2008. p.28 e 47. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/208447.pdf?numeroPublicacao=208447&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20da%20Anatel%20-%20Dezembro%202007.%20de%2014/01/2008.%202ª%20Edição%20Atualizada.&caminhoRel=null> (Consultado em 29.01.2008)

“Apreciamos com enorme satisfação a decisão do Conselho Diretor da Anatel, que em sua 464ª reunião, dia 21 de dezembro de 2007, aprovou as condições necessárias para a substituição das obrigações contidas no PGMU em vigor até então, a instalação de cerca de oito mil Postos de Serviços de Telecomunicações - PST's, pela obrigação de instalar e fornecer infra-estrutura de rede, backhaul, que garantirá o funcionamento de comunicação em alta velocidade, 1 Mbps à 55 mil escolas públicas, distribuídas em todo o território nacional. Esse Programa, do Governo Federal, assegurará o acesso, sem custos a essas escolas até o final dos contratos de concessão, ou seja até dezembro de 2025”. (...)

“Entendemos que essa decisão carrega extraordinária relevância por dois motivos: Primeiro pelo seu caráter objetivo. Foi redirecionada a aplicação de quase um bilhão de reais em infra-estrutura capaz de assegurar às escolas públicas urbanas o acesso à

comunicação de alta velocidade e o acesso à rede pública de comunicação mundial. É sabido que esta iniciativa compõe parte de um programa nacional de cobertura de alta capacidade, que assegurará, entre outras coisas, a educação em massa e de qualidade para todos, no lugar do já obsoleto projeto dos PST's.”

Indispensável, assim, considerar a relevância que tem a Anatel como um dos garantidores da qualidade da prestação dos serviços e em todo cenário social brasileiro, especialmente, através da percepção dos seus destinatários finais, os cidadãos usuários.

Portanto, a constatação da referida qualidade, ou da má qualidade, da prestação, pode ser alcançada por intermédio do atendimento conferido aos usuários perante as prestadoras e perante a própria Agência na solução dos questionamentos e solicitações, e não apenas na edição dos regulamentos, que também é imprescindível.

Ou seja, a Anatel deve atuar na regulação dos serviços produzindo os necessários mecanismos normativos para o setor, bem como garantindo o cumprimento dos mesmos por meio de sanções e outros mecanismos que possam ajustar a conduta das prestadoras à legalidade devida. E um modo específico da Agência alcançar esse objetivo e defendido neste trabalho é promover o atendimento e solução às reclamações dos usuários, tanto pelas operadoras, quanto pelo próprio Órgão Regulador.

Malgrado o precípua destaque da Anatel, desfavoráveis são as constatações dos levantamentos, relatórios e resultados de pesquisas feitos para apuração dos cumprimentos das obrigações de atendimento aos usuários tanto pelas prestadoras, quanto pela Agência. É o que se detalha nos capítulos seguintes.

III – O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DE TELECOMUNICAÇÕES

3.1 – O Atendimento pelas prestadoras de serviço

A privatização das telecomunicações brasileiras trouxe relevantes benesses a todo o Estado, que não se limitaram ao setor técnico referido, mas principalmente aos ganhos quanto à movimentação econômica, bem como, pela inovação tecnológica das comunicações. Podendo-se elencar, dentre outras, a diminuição entre as distâncias comunicativas, a multiplicação de acesso aos serviços da telefonia (fixa e móvel), início de uma inclusão digital etc.

Entretanto, também não foram nem têm sido, poucos os dissabores, especialmente pelo que se entende como falha de regulação. Os prestadores dos serviços, licitantes vencedores da desestatização, já detinham os conhecimentos administrativo, econômico e tecnológico prévio suficientes para realização do objeto privatizado e alcance do lucro desejado.

Contudo, o regulador não se preparou com a devida antecedência para acompanhar “à altura” a prestação do serviço, principalmente em face da defesa do interesse legalmente estabelecido do destinatário final, o cidadão, usuário e consumidor dos serviços de telecomunicações. Dentre outras, esta era a preocupação de Alejandra Herrera³³, ao analisar a Anatel após as privatizações e ao prever as dificuldades que seriam enfrentadas na regulação econômica e na fiscalização dos serviços, face à assimetria de informação:

“No primeiro período, será particularmente difícil, tanto para a Anatel quanto para o CADE, devido à falta de experiência de ambos organismos: até o momento, os serviços de telecomunicações foram prestados no regime de monopólio sem nenhuma fiscalização efetiva por parte do CADE.

(...)

A opção feita pelo governo brasileiro requer o redimensionamento da capacidade estatal de intervir preventiva e corretivamente em mercados, que provavelmente por muitos anos constituirão, no melhor dos casos, um oligopólio misto com espaços tentadores para albergar estratégias de colusão em detrimento dos usuários.”

³³ HERRERA, Alejandra. **Introdução ao estudo da lei geral de telecomunicações do Brasil**. São Paulo: Editora Singular, 2001. p.81 e 82.

Dessa forma é que, dentre as reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados, a majoração das tarifas cobradas, as propagandas enganosas, as cláusulas contratuais abusivas e as cobranças indevidas, destaca-se o mau atendimento realizado pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.

Para essa afirmação, parte-se do pressuposto de fácil constatação de que, quanto mais eficiente for a prestação de um serviço e quanto mais eficaz for o atendimento que o prestador realizar para a solução dos eventuais problemas que afetarem os seus usuários, menor será o índice de reclamações junto aos órgãos institucionais, administrativos e judiciais, que promovem a defesa dos consumidores.

Apesar de não serem de acesso público os números internos de reclamações e atendimentos dos próprios prestadores de serviço, pode-se conferir a ressonância juntos aos órgãos de reclamações consumeristas. Notórios que são a toda a sociedade e, assim, como referência do que ocorre em todo o território nacional, destacamos os números divulgados pelo PROCON-SP³⁴, conforme noticiado pelo próprio órgão em 26 de julho de 2007:

“No primeiro semestre de 2007 a Fundação Procon-SP recebeu 15.994 reclamações – crescimento de 28,32% em relação ao mesmo período do ano passado. O assunto mais reclamado foi telefonia fixa, com 3.437 registros, seguido por aparelhos de telefone, 1.758, respectivamente, 21,6% e 10,9% do total de reclamações.

O levantamento é feito com base em todas as reclamações abertas no órgão, independente de sua condição (em andamento, atendida, não atendida ou encerrada). Vale esclarecer que estes dados são diferentes dos utilizados para o Cadastro de Reclamações Fundamentadas, divulgado sempre no dia 15 de março, em que são computados apenas os processos que foram concluídos no ano em questão e que se enquadram como fundamentadas (atendidas ou não atendidas), de acordo com o Artigo 44 do Código de Defesa do Consumidor.”

Desta forma é que foi divulgado o Ranking de Reclamações do órgão de defesa e proteção ao consumidor do Estado de São Paulo referente ao primeiro semestre de 2007, estando a telefonia fixa na liderança isolada, como pode ser constatado a seguir:

³⁴ PROCON-SP, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor. **Ranking de reclamações**. São Paulo: Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL:<http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=556> (Consultado em 29.01.2008).

RANKING DE RECLAMAÇÕES (1º Semestre. 2007 - Assuntos mais Procurados)

Posição	Assunto	Reclamações	Área
1º	Telefonia fixa	3.437	Serviços
2º	Aparelho de telefone	1.758	Produtos
3º	Cartão de Crédito/Loja	1.674	Assuntos Financeiros
4º	Banco	1.004	Assuntos Financeiros
5º	Telefonia Celular	735	Serviços
6º	Móveis	517	Produtos
7º	Veículos	453	Produtos
8º	Computadores e acessórios	415	Produtos
9º	Financeiras	363	Assuntos Financeiros
10º	Planos de Saúde	328	Saúde

(Fonte: Procon-SP)

Primeiramente, poder-se-ia questionar a referência de que apenas um período não seria suficiente para uma melhor análise e constatação do problema relacionado ao atendimento dos usuários de telecomunicações, inclusive porque o primeiro semestre de 2007 foi marcado pela preparação e mudança da tarifação da telefonia fixa de pulso para minuto.

Todavia, o que se verifica, exatamente, é que esse quadro tem o mesmo cenário repetido ao longo dos últimos anos, tal como se confirma com a divulgação, em de 2007, do Cadastro de Reclamações Fundamentadas da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor³⁵ e que traz um comparativo entre os anos de 2006 e 2005 das reclamações no Estado de São Paulo. Senão observe-se a própria análise do PROCON-SP(2007:03):

“O setor de telefonia (fixa e celular) liderou mais uma vez o ranking do cadastro de reclamações fundamentadas da Fundação Procon-SP, órgão vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. As empresas Telefônica – Telecomunicações de São Paulo S/A, Vivo – Telesp Celular S/A, Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A, Parque Aquático do Gugu/Fantasy Acqua Club – Fantasy Emp. Turísticos Ltda. e Claro – BCP S/A são as cinco primeiras colocadas no ranking geral extraído do cadastro de reclamações fundamentadas, referente ao exercício de 2006.

(...)

A campeã de reclamações de 2006, Telefônica, teve um crescimento de 349% nas reclamações fundamentadas em relação ao ano passado. Em 1998, 1999, 2000 e 2001, a empresa já havia encabeçado a lista. Em 2004, no entanto, ocorreu uma mudança de critério que fez com que a empresa, apesar de em números absolutos ter

³⁵ PROCON-SP, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor**. São Paulo: Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro_de_reclamacoes_2007_releases.pdf (Consultado em 29.01.2008)

sido a mais reclamada, ficar na 32ª posição (o critério utilizado naquele ano foi o de empresas que menos atenderam as solicitações do consumidor).”

Nesse sentido, observa-se, no quadro abaixo, com os cadastros de reclamações de 2005 e 2006, as cinco empresas que lideram o ranking comparativo nas seguintes colocações:

RANKING DE RECLAMAÇÕES (Comparativo entre os anos de 2005 e 2006)

Empresa	Ranking 2006		Ranking 2005	
	Número	Colocação	Número	Colocação
Telefonica -Telesp	2.262	1º	503	4º
Vivo	1.076	2º	870	2º
Embratel	916	3º	591	3º
Parque Aquático do Gugu	829	4º	Não Disponível	Não Disponível
Claro – BCP S/A	534	5º	1.035	1º

(Fonte: Procon-SP)

É de se considerar a proporcionalidade numérica entre os líderes de reclamações, especialmente em se comparando a prestação dos serviços telefônicos e os serviços bancários. Certo, também, que são serviços de naturezas distintas, mas que se assemelham, pelo menos na universalidade da prestação no território nacional.

Nos serviços de telecomunicações, todavia, é excepcional encontrar um posto de venda de uma prestadora que também realize algum tipo de atendimento pós-venda para as inúmeras e constantes solicitações e reclamações sobre o serviço. Aqui se revela uma das principais constatações da causa do crescente número de reclamações quanto ao atendimento das operadoras de telefonia, ou seja, a inexistência de meios efetivos de atender os usuários.

Vale registrar que os altos níveis de reclamações contra telecomunicações não se restringem a uma única região do País, mas é um problema verificado em todo o território, como divulgou em 04/12/2007 o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, o DPDC³⁶, com o resultado do Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas – que reúne os registros dos cidadãos em 15 Procons de todo o País que integram o Sistema Nacional de

³⁶ Fonte Portal do DPDC/MJ: www.mj.gov.br/DPDC

Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC, revelando que o setor de telefonia móvel é o líder de reclamações na lista de empresas³⁷.

O próprio Órgão Regulador, que não tem as precípuas competências amplamente conhecidas por toda a sociedade, também é alvo da falta de efetividade do atendimento que deveria ser prestado pelas operadoras dos serviços de telecomunicações, uma vez que os usuários insatisfeitos com as prestadoras recorrem aos órgãos competentes, dentre eles, a própria Anatel.

Essa constatação é evidente ao observar os registros da Central de Atendimento da Agência: 727.628 reclamações no ano de 2006, um acréscimo de 25,3 % em relação ao ano de 2005, mesmo com um crescimento de apenas 10% no número de usuários (Tabela 1), conforme divulgação feita no Relatório n. 007/2007-AUD da Auditoria da Anatel³⁸.

TOTAL DE RECLAMAÇÕES E NÚMEROS DE ACESSOS

Acessos x Reclamações	Exercício Incremento	2004	2005	Incremento 2004/2005	2006	Incremento 2005/2006
Acessos						
Acessos (móvel)		65.605.677	86.210.336	31,40%	99.918.621	15,90%
Acessos (fixo)		39.577.600	39.852.600	0,70%	38.800.200	-2,60%
Acessos (TV por assinatura)		3.851.100	4.176.400	8,40%	4.579.400	9,60%
Total de Acessos		109.034.377	130.239.336	19,40%	143.298.221	10,00%
Reclamações						
Serviço Móvel Pessoal		195.665	340.248	73,90%	416.135	22,30%
Serviço Telefônico Fixo Comutado		259.410	236.070	-9,00%	302.443	28,10%
TV por assinatura		3.187	4.327	35,80%	9.050	109,20%
Total		458.262	580.645	26,70%	727.628	25,30%
Taxa de reclamações						
Acessos (móvel)		0,30%	0,40%	32,60%	0,42%	5,30%
Acessos (fixo)		0,66%	0,59%	-9,60%	0,78%	31,60%
Acessos (TV por assinatura)		0,08%	0,10%	25,30%	0,20%	90,40%
Total de Acessos		0,42%	0,45%	6,20%	0,51%	13,90%

(Fonte: Anatel)

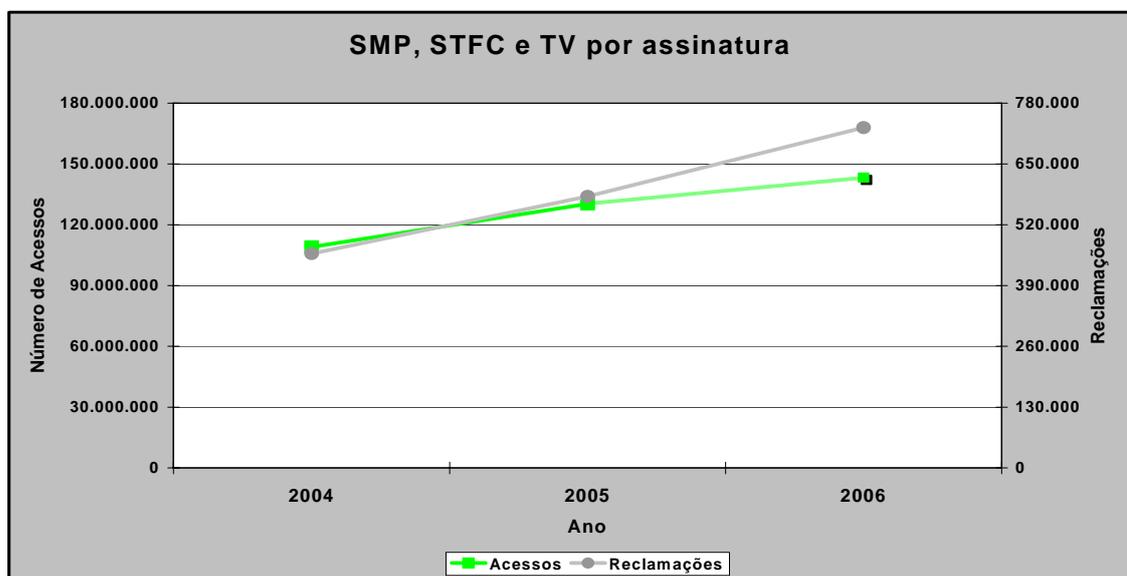
A elevação constante do número de reclamações tem sido superior ao aumento do número de usuários das telecomunicações. Uma desproporcionalidade, no mínimo, a ser questionada e repensada, tendo em vista o conhecimento do próprio Órgão Regulador do cenário demonstrado no gráfico.

³⁷ DPDC/MJ *Setor de telefonia lidera reclamações nos procons* [on line] Disponível na Internet via WWW.URL:<http://www.mj.gov.br/DPDC/data/Pages/MJ5E563276ITEMID004F24A4E4C94F658F0B37AED105C1DAPTBRIE.htm> (Consultado em 31.01.2008)

³⁸ AUDITORIA DA ANATEL / CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório nº 007/2007 - AUD**. Brasília: Anatel, 2007.

Outrossim, é necessário refletir sobre se o que já foi realizado até o momento tem sido suficiente para a garantia dos direitos tutelados na ordem jurídica brasileira. Os dados constantes no quadro abaixo oferecem um indicativo de resposta, caso contrário a realidade seria outra:

RECLAMAÇÕES NA ANATEL E NÚMERO DE ACESSO DOS SERVIÇOS



(Fonte: Anatel)

O número de reclamações aumentando, desproporcionalmente, mais do que o crescimento de usuários dos serviços faz ressaltar a responsabilidade de correção dessa falha de regulação, que é atribuída a Agência Nacional de Telecomunicações. Entretanto, a Anatel não tem sido suficiente no atendimento aos usuários, tal como fica exposto na seqüência deste trabalho.

3.2. – O Reflexo do “Não Atendimento” no Poder Judiciário

Mantendo-se o delineamento de uma análise exemplificativa, observa-se o reflexo, no Poder Judiciário, da falta de

RESOLUÇÃO Nº 01/2007 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DA BAHIA

Resolve:

Art. 1º Autorizar a criação e implantação, na Comarca da Capital, do Projeto Juizado Expresso no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor e Juizados Especiais Cíveis de Apoio/SAJs, sistema de pré-conciliação alternativa ao ingresso na via judicial nessas unidades, específico para atender as empresas reconhecidas como muito demandadas, assim compreendidas aquelas que preencherem os requisitos dispostos no art. 2º.

Parágrafo único. O Projeto Juizado Expresso, sob a administração da Coordenação dos Juizados Especiais, funcionará em imóvel do Poder Judiciário ou, na impossibilidade, em espaço cedido gratuitamente pelas empresas eventualmente interessadas, desde que compatível física e estruturalmente com as necessidades de uma unidade de Juizado Especial.

Art. 2º Só poderão valer-se dos procedimentos previstos nesta Resolução as empresas que possuam demandas nos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor e Juizados Especiais Cíveis de Apoio/SAJs em número superior a 10.000 (dez mil) ações.

Art. 3º As empresas que aderirem ao Projeto, através de parceria a ser firmada com o Tribunal de Justiça, obrigam-se a oferecer todos os meios e condições materiais e humanas necessárias ao respectivo funcionamento, a exemplo de pessoal de apoio, equipamentos de informática, telefones, aparelhos de faxes, conservação e limpeza da unidade, além de responsabilizar-se pelo pagamento das tarifas de água, luz e telefone, bem como o custeio dos serviços de segurança patrimonial, sem qualquer ônus para o Poder Judiciário.

Art. 4º A utilização do Projeto Juizado Expresso por qualquer jurisdicionado é facultativa, não podendo ser invocada, a qualquer pretexto, como forma de obstar ou retardar o livre acesso à Justiça, previsto na Constituição Federal.

Art. 5º O interessado, ou seu advogado, ao se dirigir às unidades de Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor e Juizados Especiais Cíveis de Apoio/SAJs, para formular queixa em desfavor de empresa que se enquadre nas disposições dos artigos 1º e 2º desta Resolução, será orientado da existência do Projeto Juizado Expresso, para cuja unidade será recomendada a sua reclamação.

Art. 6º Na unidade em que for implantado o Projeto Juizado Expresso, o queixoso e/ou seu advogado, assim que recepcionado, será imediatamente encaminhado para a audiência pré-conciliatória, presidida por Conciliador nomeado pela Presidência do Tribunal de Justiça, devendo do ato fazer parte, obrigatoriamente, o preposto da empresa reclamada, com poderes especiais para transigir.

§ 1º Celebrada a composição, lavrar-se-á, incontinenti, o Termo correspondente, em 03 (três) vias, que deverão ser assinadas pelas partes e pelo Conciliador, sendo homologada por magistrado especialmente designado para tal finalidade, cujo documento servirá como título executivo judicial perante uma das unidades dos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor, em caso de descumprimento, observada, em qualquer caso, as disposições do Decreto Judiciário nº 41/2006.

§ 2º Frustrada a etapa pré-conciliatória, por qualquer motivo, a reclamação será registrada perante o atendimento judiciário na própria unidade a ser instalada, sendo distribuída, daí, para uma das unidades

dos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor, nos moldes do Decreto Judiciário nº 41/2006.

Art. 7º A Coordenação dos Juizados Especiais encaminhará à Presidência Relatório Mensal de Atividades do Projeto Juizado Expresso, abrangendo, dentre outras informações, o número de atendimentos e o de pré-conciliações realizadas, com ou sem êxito.

Art. 8º O Projeto Juizado Expresso não acarretará aumento de despesas de pessoal para o Poder Judiciário do Estado da Bahia.

Art. 9º Os casos omissos serão definidos ou ajustados pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, mediante provocação da Coordenação dos Juizados Especiais.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 26 de janeiro de 2007.

Desembargador BENITO A. DE FIGUEIREDO Presidente

O que se observa é que a empresa que foi imediatamente confirmada para, em parceria com o Tribunal de Justiça da Bahia, promover a inauguração de atividades do Juizado Expresso e a tentativa de desafogamento do litigioso judicial baiano, é a Telemar “Oi” (Fixa e Móvel), Concessionária de STFC e Autorizada de SMP na Bahia, cujo número de processos em trâmite contra a empresa é de extrema grandeza, com aproximadamente 57 mil processos em andamento, conforme noticiado na Bahia⁴⁰ em janeiro de 2007:

“Ações contra Telemar terão juizado especial - Começam no mês de março as obras para a instalação do primeiro juizado expresso da Bahia, especializado em ações contra a Telemar, antiga Telebahia, na Av. D. João VI, em Brotas. O juizado expresso é um sistema de pré-conciliação alternativo ao ingresso na via judicial, específico para empresas com mais de dez mil ações. A Telemar tem 57 mil processos em andamento na justiça baiana. As informações são do juiz Cícero Landin, chefe da Coordenação de Juizados Especiais.”

Para se ter uma idéia do cenário da relevância numérica das ações judiciais contra a Telemar na Bahia (57.000), vale comparar-se com o número de ações judiciais relacionadas à defesa do consumidor nos juizados da capital baiana (103.486), ou seja, aproximadamente mais de 50% dos processos de causas consumeristas em trâmite nos foros especializados. O Tribunal de Justiça da Bahia⁴¹ divulgou as estatísticas processuais dos Juizados Especiais⁴², pelo que se destacam os processos cíveis em trâmite na Capital do Estado:

⁴⁰ TRT5. *Ações contra telemar terão juizado especial* [on line] Disponível na Internet dia WWW.URL: http://www5.trt05.gov.br/noticias/selecionadaNoticias.asp?id_noticia=2219 (Consultado em 29.01.2008)

⁴¹ Fonte: Portal do Tribunal de Justiça da Bahia: <http://www.tj.ba.gov.br>

⁴² Na seção específica sobre os Juizados Especiais encontram-se as estatísticas e também os resultados dos mutirões de julgamento dos processos acumulados. Pôde ser aferido que nos dias 01 e 02 de setembro

PROCESSOS EM CURSO: CÍVEIS E CRIMINAIS NA CAPITAL

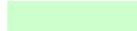
Causas Comuns	Defesa do Consumidor	Trânsito	SAJ	Criminais	Total
77.749	103.486	15.435	33.141	7.800	237.611

(Fonte: Tribunal de Justiça da Bahia)

Reflexo semelhante também foi constatado no Rio de Janeiro pelo Professor Delton Ricardo Soares Meirelles⁴³, relatando as estatísticas que demonstram os réus mais presentes nos juizados são as concessionárias de serviços públicos. Discorrendo, ainda, que foi criada no Rio de Janeiro uma comissão específica para a análise da atuação dos juizados especiais, informa que:

“A empresa Telemar, a propósito, tem o título nada honroso de empresa mais acionada desde o início do serviço estatístico. Com isso, houve um acordo entre a concessionária e o Judiciário fluminense em 1999, instituindo-se o projeto “*Expressinho*”, como uma instância conciliatória prévia aos juizados”

A descrição dos dados obtidos no mês de setembro de 2005 revelava, pontualmente, quem são as empresas mais acionadas no Judiciário fluminense.

RANKING DE RECLAMAÇÕES NO RIO DE JANEIRO

(Fonte: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Delton%20Ricardo%20Soares%20Meirelle_Efetividade%20e%20Garantias%20do%20Processo.pdf)

Esse ilustre estudioso aborda, em seu trabalho⁴⁴, a relevante constatação e fundamento expostos quanto a inafastabilidade da apreciação judicial dos atos administrativos, conforme entendimento constante de Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

“No entanto, baseados na garantia constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional, os tribunais interpretam que é cabível ação mesmo sem o esgotamento das vias administrativas, como em vários precedentes de nossos tribunais superiores. E, com isso, há uma ampliação do campo de atuação do Judiciário, inserida no contexto da crescente judicialização dos conflitos sociais.”

Súmula nº 473/STF: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Vale ressaltar que o presente trabalho não pretende defender a ausência da apreciação judicial das reclamações dos usuários dos serviços de telecomunicações. Pelo contrário, o acesso à Justiça e o direito de ação⁴⁵ são garantias a todos os cidadãos, sendo, nos dizeres de Liebman⁴⁶, o direito, sem qualquer condição prévia, subjetiva ou objetiva necessária para ser exercido.

Mas, não é por isso que a Administração, leia-se Órgão Regulador responsável pelo setor, pode se omitir do dever de participação na solução dos conflitos que envolvem os usuários e as prestadoras dos serviços para garantia de atendimento qualificado e satisfatório. Exatamente porque a Agência Reguladora enquanto órgão

⁴⁴ MEIRELLES, Delton Ricardo Soares. **Juizados especiais cíveis: acesso à Justiça ou balcão de reclamações?**. Fortaleza. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, 2005. p. 3. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Delton%20Ricardo%20Soares%20Meirelle_Efetividades%20e%20Garantias%20do%20Processo.pdf (Consultado em 28.01.2008).

⁴⁵ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (...) “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXIV – são todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...) XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...) LXXIV - O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; (...)”

⁴⁶ LIEBMAN, E. Tullio. *Estudos sobre Processo Civil Brasileiro*. Edição 2004. Ed. Bestbook. P. 97, *apud* SANTOS, João Ricardo Ferreira Dos. **Uma brevíssima reflexão sobre o direito de ação**, p.2 [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.fdc.br/Arquivos/Revista/4/01.pdf> (Consultado em 29.01.2008).

público se sujeita, constitucionalmente, a ter que apreciar os pedidos em defesa de direitos contra as ilegalidades praticadas pelas prestadoras de telecomunicações.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIV – são todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (grifo nosso).

Relevante ser observado ainda que as prestadoras de serviços de telecomunicações têm recorrido contra as ações impetradas perante aos juizados especiais brasileiros, com alegações quanto à complexidade da causa para não se submeterem ao rito sumário⁴⁷. Contudo, tal argumentação não tem logrado êxito perante o Supremo Tribunal Federal, como bem explicitado na apostila “Princípios Gerais do Direito e Telecomunicações no Brasil” do VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações⁴⁸.

“Com o advento dos juizados especiais na estrutura dos Judiciários estaduais brasileiros, iniciou-se um segundo embate de definição de sua competência para julgamento de ações pertinentes ao setor de telecomunicações. O argumento das operadoras de telefonia, cada vez mais questionadas por esta via facilitada de acesso ao Judiciário, contra o julgamento pelos juizados especiais de ações envolvendo telecomunicações, advém do afastamento de certas matérias pelas leis criadoras destes juizados em face da complexidade da causa. Assim, as operadoras recorrido ao Supremo Tribunal Federal para invalidação das causas perdidas em juizados especiais estaduais. Entretanto, o STF entendeu que a definição da complexidade da causa “está adstrita ao âmbito da interpretação de norma infraconstitucional”. A jurisprudência não foi ainda uniformizada, mas, atualmente, questões envolvendo cobranças indevidas vêm sendo aceitas pelos Juizados Especiais de Pequenas Causas do Distrito Federal e Territórios e da Bahia, dentre outros. Por outro lado, questões como a de se saber se a ‘habilitação’ de telefones celulares sofreria incidência de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) têm sido levadas pelas operadoras de telefonia para a Justiça Comum estadual.”

⁴⁷ LEI Nº 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973. (Código de Processo Civil) (...) CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO SUMÁRIO (...) Art. 277. O juiz designará a audiência de conciliação a ser realizada no prazo de trinta dias, citando-se o réu com a antecedência mínima de dez dias e sob advertência prevista no § 2º deste artigo, determinando o comparecimento das partes. Sendo ré a Fazenda Pública, os prazos contar-se-ão em dobro. (...) § 4º O juiz, na audiência, decidirá de plano a impugnação ao valor da causa ou a controvérsia sobre a natureza da demanda, determinando, se for o caso, a conversão do procedimento sumário em ordinário. (...) § 5º A conversão também ocorrerá quando houver necessidade de prova técnica de maior complexidade.

⁴⁸ ARANHA, Márcio Iorio. “Princípios Gerais do Direito e Telecomunicações no Brasil”. Apostila do VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações. Brasília: GCOM / Universidade de Brasília, 2007, p.08.

AgRAI - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 405.728-2 (DJ 04/04/2003, Ementário do STF n.2105-11, 2ª Turma, j.11/03/2003, relator Min. Gilmar Mendes, relatório do relator). “Os critérios de identificação das ‘causas cíveis de menor complexidade’ e dos ‘crimes de menor potencial ofensivo’, a serem confiados aos Juizados Especiais, constitui matéria de Direito Processual, da competência legislativa privativa da União.” (ADIMC 1.807, Pleno do STF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 05/06/1998, ementa).

Discorrendo sobre a excessiva jurisdicionalização dos conflitos, com o conseqüente congestionamento do Judiciário, a juíza Mariella Nogueira e o desembargador Marco Aurélio Buzzi⁴⁹, membros da Comissão Executiva do Movimento pela Conciliação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, analisam também a questão sob o ponto de vista dos motivos genéricos que levam o cidadão a recorrer ao judiciário para a solução dos conflitos não satisfeitos no âmbito devido:

“A primeira frase escrita na Constituição Federal diz que nossa sociedade está ‘comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias’. Esta declaração de princípios diz respeito a todos, individual ou coletivamente, no âmbito público ou no setor privado. Sem dúvida, tem estreita relação com o Poder Judiciário, pois os juízes de direito trabalham justamente com a solução de litígios. Muitos cidadãos, porém, têm indagado se a sentença judicial representa o fim das controvérsias postas à apreciação do Judiciário. Infelizmente, nem sempre.”

(...)

“Vivemos hoje uma excessiva jurisdicionalização dos conflitos, com o conseqüente congestionamento do Judiciário, seja em razão do ‘hábito’ de sempre acionar a Justiça, seja em razão da litigiosidade contida, da ineficiência e ausência do Estado ou da outorga de novos direitos ao cidadão. A questão é que sobram processos e litigantes em todos os quadrantes dos foros e tribunais do país e, ainda assim, se persiste nas práticas do modelo de delegar a uma terceira pessoa a capacidade de resolver conflitos, mesmo pressentindo que nem sempre este é o melhor meio para a obtenção da tão aspirada, e a cada vez mais ameaçada, paz social.”(grifo nosso).

Portanto, exsurge, mais uma vez, a necessidade da Anatel repensar e reformular a garantia de atendimento aos usuários das telecomunicações, estabelecendo um novo marco na sua regulamentação e atuação prática.

⁴⁹ BUZZI, Marco Aurélio; NOGUEIRA, Mariella. **Conciliar é legal**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2006, [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.cnj.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=51 (Consultado em 29.01.2008)

Outrossim, não se espera que a Agência cumpra esse papel isoladamente, mas que busque efetivar cooperações inclusive com o próprio Poder Judiciário⁵⁰, a exemplo do que está acontecendo nos serviços de transporte aéreo com outra Agência Reguladora, a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em que o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu a instalação de juizados especiais nos aeroportos brasileiros, com vistas a dirimir os conflitos dos usuários daquele serviço com as empresas aéreas⁵¹.

⁵⁰ JURISTAS. *Juizados especiais nos aeroportos*. Revista Juristas, 2007.. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.juristas.com.br/a_2979~p_1~Juizados-especiais-nos-aeroportos (Consultado em 08.02.2008)

⁵¹ G1. *CNJ anuncia instalação de juizados especiais em aeroportos*. Globo.com, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0MUL84748-5598,00.html> (Consultado em 08.02.2008)

3.3. – O Atendimento pela Agência Nacional de Telecomunicações.

Tendo em vista que o tema do presente trabalho projeta-se em torno do atendimento aos usuários de telecomunicações com o fito de repensar a regulamentação e atuação da Agência Nacional, torna pertinente, assim, uma análise específica do atendimento realizado pela própria Anatel.

Percebe-se a necessidade de que a Agência receba as solicitações dos cidadãos que não foram adequadamente atendidos pelas prestadoras dos serviços em questão. Em sendo responsável pela fiscalização e regulação do setor, compete-lhe promover a solução dos reclames e correção das irregularidades verificadas.

Neste sentido encontra-se a conclusão feita pelo mestre Luiz Roberto Barroso⁵² sobre a criação das agências reguladoras e suas funções caracterizadoras:

“Nesse contexto histórico surgem as agências reguladoras, autarquias especiais criadas por lei, tanto em âmbito federal como estadual, com o fim de regular e fiscalizar determinados setores da ordem econômica. Para esse fim, as agências exercem diversas funções, dentre as quais normalmente se incluem: a) o controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; b) a universalização do serviço, estendendo-o a parcelas da população que deles não se beneficiavam por força da escassez de recursos; c) o fomento da competitividade nas áreas nas quais não haja monopólio natural; d) a fiscalização do cumprimento do contrato de concessão; e) o arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, concessionários, poder concedente, a comunidade como um todo, os investidores potenciais etc.”

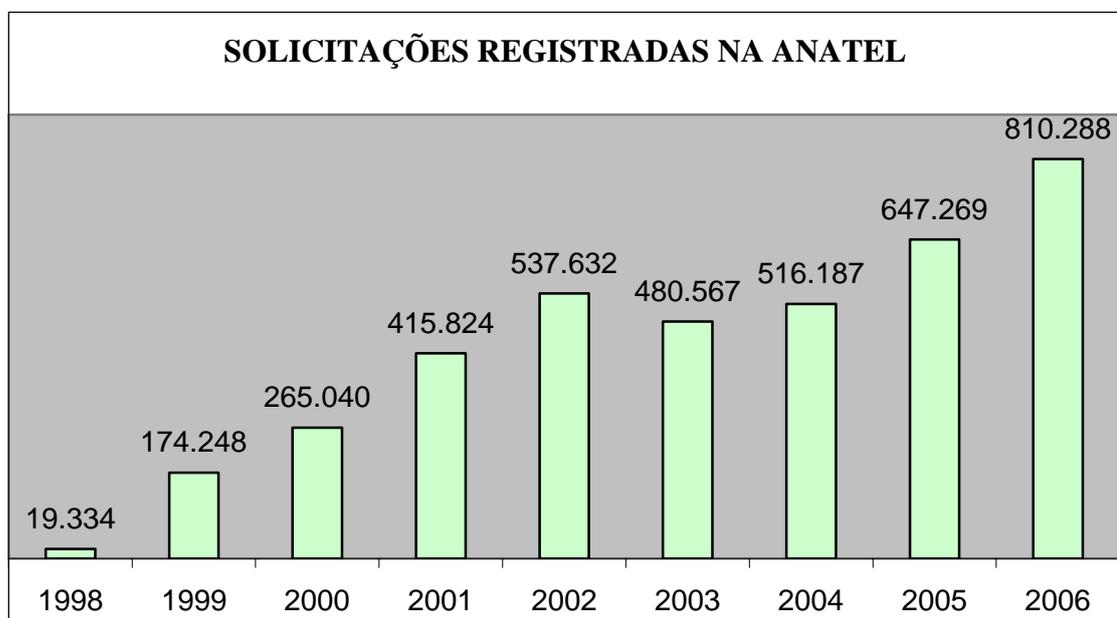
Entretanto, outra tem sido a realidade fática da atuação da Anatel.

Os canais de atendimento aos usuários contra as prestadoras de serviço no Órgão Regulador e disponíveis hoje são os seguintes: as Salas do Cidadão localizadas nas capitais brasileiras que contam com um Escritório Regional da Anatel e na sede, em Brasília; a Central de Atendimento, através do telefone 0800-332001 ou do Formulário Eletrônico no Portal da Anatel na Internet sob a responsabilidade da Assessoria de Relações com os Usuários – ARU, pelos quais fornece informações relativas à regulamentação dos serviços de telecomunicações, acolhe reclamações, sugestões e denúncias.

⁵² BARROSO, Luiz Roberto. *Apontamentos sobre as agências reguladoras*. p. 109. In: FIGUEIREDO, Marcelo (org). **Direito e regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo:Malheiros Editores, 2004. p.109.

Os números da própria Anatel quanto ao atendimento revelam que a Central de Atendimento registrou, no ano de 2006, quatro milhões de manifestações, sendo que em 2005 o número havia sido de 2,8 milhões. Dentre esse impressionante número de manifestações por ano, faz-se a classificação do que, caracterizadamente, é solicitação em face dos serviços prestados pelas operadoras. (gráfico abaixo)

A Agência observa que o referido crescimento foi em decorrência dos novos condicionamentos regulamentares para a telefonia fixa, especialmente quanto à mudança no critério de tarifação⁵³ das Concessionárias, com o advento da conversão do pulso para minuto e de seu adiamento para o ano de 2007, conforme o Relatório Anual Anatel – 2006⁵⁴.



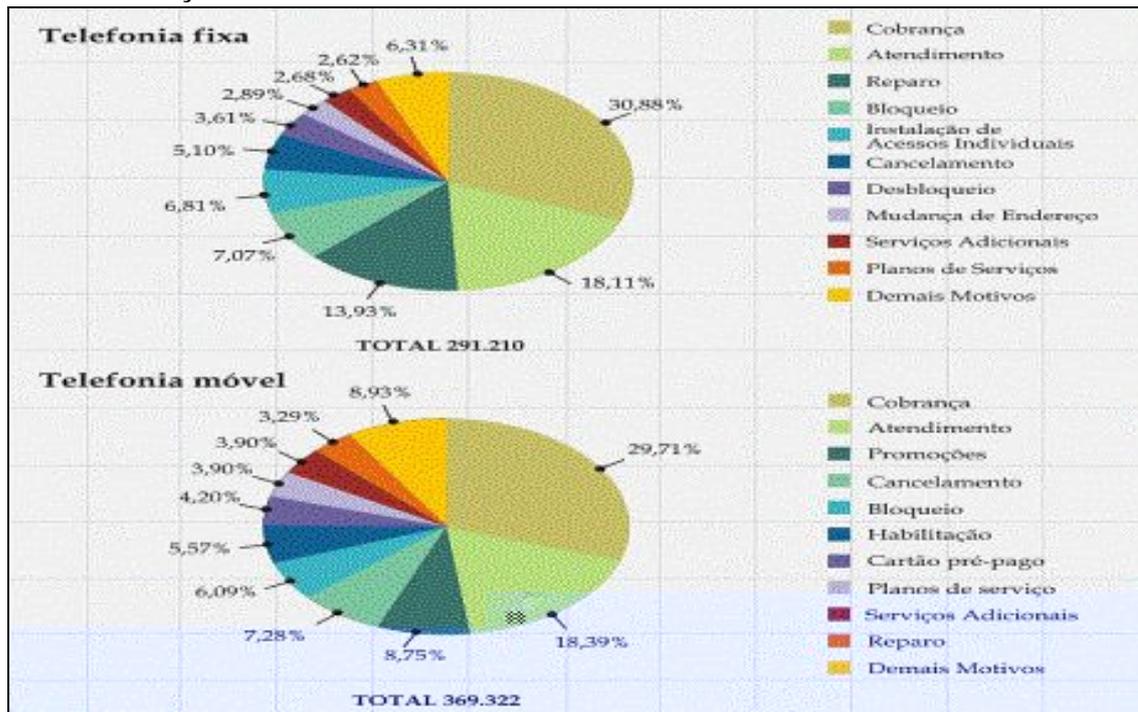
(Fonte: Anatel)

O mesmo Relatório Anual demonstra ainda que os motivos de reclamações quanto a atendimento e cobrança foram os mais expressivos registrados na Central de Atendimento da Agência, tanto no serviço de telefonia fixa como no serviço de telefonia móvel. Vale observar o gráfico com os dados a seguir:

⁵³ A Resolução n.º 423, de 6 de dezembro de 2005 da Anatel estabeleceu a alteração no Plano Básico do STFC para mudança na tarifação de Pulso para Minuto. Sendo que a Resolução n.º 432, de 23 de fevereiro de 2006, prorrogou por 12 meses o prazo de implementação da mudança para julho de 2007.

⁵⁴ ANATEL. **Relatório Anual 2006**. Brasília: Anatel, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio_anual_2006/cap_07.htm (Consultado em 29.01.2008)

RECLAMAÇÕES POR MOTIVO REGISTRADAS NA ANATEL



(Fonte: Anatel)

É cabido, ainda, descrever aqui, como se operacionaliza, na maioria dos casos, o procedimento de atendimento pela Anatel aos usuários que interagem com a Agência, em razão dos serviços regulados:

- ⇒ A Assessoria de Relacionamento com os Usuários - ARU recebe a solicitação dos usuários das seguintes formas: telefone (central de atendimento), e-mail (usuarios@anatel.gov.br), via sítio da Agência (www.anatel.gov.br em fale conosco / atendimento eletrônico / formulário de atendimento), fax ou por correspondência postal.
- ⇒ Quando a solicitação é recebida por telefone e pode ser resolvida de imediato, a exemplo de informações genéricas e esclarecimentos, é contada no sistema FOCUS (sistema de base de dados da ARU) como interação, porém quando a solicitação não pode ser imediatamente resolvida, essa é cadastrada no referido sistema. Quando a solicitação é recebida pelos outros meios referidos é, também, cadastrada no sistema FOCUS.
- ⇒ Após o registro, a solicitação é encaminhada para uma prestadora/operadora ou para uma área interna da Agência, ou ainda

respondida pela própria Central de Atendimento via mensagens prontas (scripts).

- ⇒ Caso a prestadora/operadora não se manifeste no tempo regulamentado, 05 (cinco) dias úteis, a solicitação é reiterada freqüentemente.
- ⇒ Uma vez respondida a solicitação por parte da prestadora, ela é encerrada. Para ter acesso a esta resposta, o usuário deve entrar em contato novamente com a Agência, caso a solicitação tenha sido feita por telefone. Caso tenha sido feita por e-mail, a resposta é encaminhada para o e-mail do usuário, ou seja, a Anatel não realiza a conferência de todas essas informações, nem entra em contato com o usuário para respondê-lo.
- ⇒ Caso a resposta não seja satisfatória, cabe ao usuário entrar em contato novamente com a Agência para que sejam solicitados os esclarecimentos aos atores responsáveis.

Analisando o processo acima descrito, a própria Auditoria da Anatel em seu Relatório nº 007/2007 – AUD⁵⁵, trabalho realizado de forma integrada com a Controladoria Geral da União – CGU, observou a insuficiência do método para a solução dos questionamentos dos usuários, pelo fato de não haver análise de todas as respostas das prestadoras, quanto à sua veracidade:

“Este mecanismo não é suficiente para garantir que a solicitação foi resolvida, pois não existe verificação prévia, pela Agência, da veracidade das informações remetidas pelas prestadoras, existindo casos em que a solicitação do usuário é reaberta/reiterada várias vezes e a prestadora repete a resposta. Fica assim evidenciada a falta de efetividade por parte da Anatel em resolver os questionamentos dos usuários.”

Confirmando-se o relato da Auditoria, o trabalho realizado apresenta a resposta da Ouvidoria da Anatel à SA nº 09/06MCB/2007, solicitação feita pelo Órgão de Controle para informar sobre a análise do Ouvidor quanto ao atendimento da Anatel, que fez constar em sua resposta à Auditoria e esta divulgou o seguinte:

“(…) Situações de atendimentos, como o acima exemplificado, feitos na Ouvidoria, permite-nos perceber, que pelo fato da ARU não tratar e analisar detidamente cada

⁵⁵ AUDITORIA DA ANATEL / CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório nº 007/2007 - AUD**. Brasília: Anatel, 2007, p.22 e p.26.

caso e, muitas vezes, apenas reproduzir ou repassar mecanicamente as afirmações das operadoras, acaba por gerar, junto ao reclamante e sociedade em geral, um sentimento de desconfiança sobre a Agência, uma tendência a acreditar em elevado grau de ineficiência, conivência e tolerância da Agência com as empresas em detrimento do cidadão.

(...)

Já quanto à ARU, os problemas mais recorrentes são aquelas situações onde o cidadão está reclamando há mais de 30, 40 dias na ARU e as prestadoras de serviços sequer inseriram alguma resposta quanto a reclamação apresentada (desrespeitando completamente a regulamentação que determina um prazo de 05 dias úteis para responder as solicitações de usuários apresentadas pela Agência).

Em seguida, vêm àqueles casos onde a reclamação já foi respondida pela prestadora, a resposta dada é questionada pelo cidadão e a prestadora continua mandando a mesma resposta dada anteriormente sem que haja qualquer intervenção da ARU no sentido de solicitar um novo tratamento da questão ou a comprovação material da informação dada (anexar correspondência, fatura, gravação do atendimento).

Outra questão preocupante é que todo o tratamento das reclamações registradas na ARU é feito sem que a Agência se posicione, com exceção apenas dos casos em que a solicitação é exatamente um questionamento à Anatel. Nessa última situação, quase sempre, as áreas, simplesmente, não respondem.

(...)

Nesse contexto, é importante considerar, também, as limitações de atuação da ARU, tanto naquilo que diz respeito a garantir que as áreas da Anatel respondam aos questionamentos dos cidadãos a elas dirigidos quanto na sua impossibilidade em demandar ações de fiscalização e autuações às prestadoras de serviços de telecomunicações.

(...)

Diante do exposto, voltamos ao princípio das reflexões aqui apresentadas, as questões de atendimento da Anatel e de reconhecimento e respeito aos direitos dos cidadãos perpassa por toda a estrutura da Agência não estando limitada à sua Assessoria de Relações com os Usuários, apontando, claramente, a necessidade de uma profunda revisão de seus conceitos e redirecionamento de suas ações. Acreditamos, no entanto, que todas as portas de entrada para análise e sugestões construídas para solucionar esses problemas devem ser incentivadas e trabalhadas ao extremo pela Agência.”

A crítica apresentada pela Ouvidoria revela, exatamente, o cenário da Anatel em face do direito de petição inscrito no art. 3º, XI⁵⁶, da LGT, contra as prestadoras, que deveria estar sendo cumprido perante a Agência, mas que foi alocado a procedimentos sistêmicos estabelecidos na Central de Atendimento que não conseguem efetivar sozinha o devido cumprimento do referido direito dos usuários.

A Ouvidoria, conforme definido no art. 45 da Lei Geral de Telecomunicações⁵⁷, tem a atribuição de realizar a apreciação crítica quanto à atuação

⁵⁶ LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. “(...)Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito: (...) XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;”

⁵⁷ LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. “(...)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

da Anatel. Um dos meios que promovem essa apreciação é atendendo-se àqueles cidadãos que não tiveram suas reclamações solucionadas, a contento e acabam reclamando da própria atuação da Anatel. A utilização desse trabalho coopera com a observação dos procedimentos da Anatel, sob a ótica da sociedade civil.

As observações da Ouvidoria quanto ao atendimento aos usuários feito pela Anatel já foram expostas, também, em seu relatório de apreciação crítica quanto à atuação da Agência referente ao período de junho de 2004 a junho de 2005⁵⁸, relatando que, no período de junho a dezembro de 2004, 39,4% dos registros efetuado no Sistema de Ouvidoria da Anatel – SOA, foram de reclamações diretas contra a atuação da Anatel.

No bojo do Relatório da Ouvidoria constata-se a insatisfação dos usuários com o canal de acesso para a solução de suas solicitações em face das prestadoras, até porque, os usuários encontram na Ouvidoria, por sua independência hierárquica em relação à Agência, um canal para apresentarem as suas insatisfações e reclamações contra o próprio Órgão Regulador e que servem, exatamente, como um dos subsídios para a atuação do Ouvidor⁵⁹, que atua em prol da cidadania perante a Agência.

“É preciso, portanto, repensar a Central de Atendimento, onde o início da reclamação e o seu término formem um ciclo fechado de relacionamento direto entre o consumidor e a Agência. É preciso trabalhar cientificamente o enorme celeiro de informações que detém a Central de Atendimento para alimentar o planejamento estratégico da Agência. É preciso ousar em recursos técnicos e financeiros para o atendimento ao cidadão. É preciso fazer o cidadão acreditar que ele tem o Estado como seu guardião.”(grifo nosso)

Em seu relatório, o Ouvidor expressou, firmemente, a constatação de deficiências conceituais, estruturais, de métodos e procedimentos na Anatel. O documento produzido é encaminhado, dentre outros, à Presidência da República, ao Ministério das Comunicações, ao Congresso Nacional e publicado à disposição de toda

outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.”

⁵⁸ OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Junho/2004 a Junho/2005**. Brasília: Anatel, 2005, p. 24. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/conheca_anatel/ouvidoria/relatorio_ouvidoria_jun04jun05.pdf?numeroPublicacao=114466&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20-%20%20Jun/2004%20a%20Jun/2005%20&caminhoRel=Cidadao (Consultado em 29.01.2008)

⁵⁹ OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Junho/2004 a Junho/2005**. Op. cit.p.11 e 20.

a sociedade no sítio de internet da Anatel (www.anatel.gov.br) e no Diário Oficial da União.

Em 14/01/2008, o Ouvidor Aristóteles dos Santos fez publicar o Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro 2007⁶⁰ e, mais uma vez, posicionou-se na defesa da cidadania e dos consumidores, revelando as eventuais deficiências da Anatel, reiterando as suas fundamentadas críticas quanto ao Órgão, expondo a seguinte observação sobre o item “Atendimento da Anatel”:

“Este item revela, certamente, a maior fragilidade da Agência. E tal fragilidade começa pela própria estrutura organizacional, onde as gerências, ‘protegidas’ por esta estrutura organizacional, somente se responsabilizam pelas suas atividades institucionais, não respondendo por nada que diga respeito ao usuário.

Com isto, o imenso número de reclamações e dados que diuturnamente chegam à Assessoria de Relações com os Usuários – ARU, através da Central de Atendimento da Anatel, as quais deveriam servir para orientar o planejamento estratégico, para direcionar e otimizar os recursos de fiscalização, além de subsidiar a elaboração dos regulamentos, bem como racionalizar as ações da Agência, se perdem num amontoado de arquivos eletrônicos.”

No mesmo sentido é que a própria Auditoria da Anatel e a Controladoria Geral da União - CGU⁶¹, apontam, também, no relatório citado anteriormente, as precisas constatações na Agência de “*existência de falhas estruturais no atendimento aos direitos dos usuários. As Superintendências não atuam de forma pró-ativa e integrada na defesa e proteção destes direitos.*”

Desse modo, a falta de interação com as demais áreas da Anatel é um dos pontos mais criticados pela Auditoria, quanto ao atendimento da Anatel, pois esse imprescindível mecanismo de funcionamento está estabelecido no Regimento Interno da Anatel (Resolução nº 270/2001). A efetiva interação, se ocorresse a contento, favoreceria a proteção mais consistente aos usuários dos serviços de telecomunicações, com o intuito, inclusive, de diminuir o número de reclamações.

⁶⁰ OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro 2007**. Brasília: Anatel, 2008. p.39. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/208447.pdf?numeroPublicacao=208447&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20da%20Anatel%20-%20Dezembro%202007,%20de%2014/01/2008.%202ª%20Edição%20Atualizada.&caminhoRel=null> (Consultado em 29.01.2008)

⁶¹ AUDITORIA DA ANATEL / CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório nº 007/2007 - AUD**. Brasília: Anatel, 2007. p.18.

Resolução n.º 270 de 19/07/2001

Art. 132. A Assessoria de Relações com os Usuários tem as seguintes atribuições:

I - assistir os órgãos da Agência em relação aos assuntos de defesa e proteção dos direitos dos usuários;

II - receber, responder ou encaminhar, quando for o caso, interna ou externamente, solicitações, queixas ou comentários por parte de usuários dos serviços de telecomunicações;

III - desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a Agência e os usuários dos serviços de telecomunicações;

IV - administrar a Central de Atendimento ao usuário.”

Os comentários da Auditoria⁶² sobre o dispositivo do Regimento Interno abordam, por certo, a própria responsabilidade da Assessoria de Relações com os Usuários – ARU no que diz respeito a garantir o devido atendimento e direito de resposta ao usuários, pelas solicitações que os mesmos apresentarem à Agência, principalmente contra as prestadoras dos serviços. Entretanto, como visto acima, não é o que se verifica de fato, tal como destaca em outro momento:

“O inciso II é bem explícito e afirma que a ARU tem a atribuição de interagir com os usuários e responder ou encaminhar as suas solicitações, a partir de interações com órgãos internos da Agência ou com as prestadoras de serviços de telecomunicações. Assim, a ARU deveria solucionar, com eficiência e efetividade, as reclamações dos usuários, após encaminhá-las às superintendências ou prestadoras, se necessário.

De acordo com o inciso III, a ARU deve “desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a Agência e os usuários dos serviços de telecomunicações”, comando este que remete à responsabilidade de operacionalizar as ferramentas para garantir que os usuários serão atendidos em suas solicitações. Assim, a ARU deveria constatar se o usuário foi realmente atendido no seu pleito em tempo hábil, segundo seus próprios critérios de avaliação, que seriam refletidos mediante sistema de controle institucional.”

(...)

“Enquanto a Agência não exercer o seu papel de forma plena, as prestadoras continuarão a não obedecer os regulamentos.”

A conclusão desta parte da análise é semelhante à idéia inicial de que a atuação da Anatel no atendimento aos usuários precisa ser revista estruturalmente, para que um novo marco se estabeleça nas telecomunicações: o marco do cumprimento dos regulamentos e atenção aos cidadãos que utilizam os serviços.

⁶² AUDITORIA DA ANATEL / CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório nº 007/2007 - AUD**. Brasília: Anatel, 2007. p.24.

Nesse sentido, vale a transcrição de trecho do discurso de posse⁶³ do atual Presidente da Anatel, o embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, em 2 de julho de 2007, ao firmar o seu compromisso e desejo de ver a Anatel atenta aos usuários:

“ (...) Temos a indeclinável obrigação de implementar as competências da Agência, olhar para frente e promover as adaptações que sejam necessárias. O momento atual requer de todos, não apenas visão, mas também capacidade de mudar, de rever métodos de trabalho e procedimentos e dialogar de modo urgente, estruturado e transparente sobre o processo institucional e o processo decisório da Anatel. Discutir também as perspectivas de aperfeiçoamento do marco regulatório do setor.

Não seria necessário insistir que os relevantes parâmetros desse processo encontram-se na competência legal da própria Agência. Para o bom exercício de suas funções e poder e para consolidar-se em definitivo, a Anatel, já agora, uma instituição que ultrapassou a sua fase inicial, precisará perseverar em seus esforços e atender certos requisitos.

O primeiro deles é o exercício pleno de sua capacidade de relacionar-se com os grandes atores interessados no setor: Os Poderes da República, a começar pelo próprio Executivo em seus mais altos níveis, inclusive o Ministério das Comunicações, mas sem dúvidas, prestar toda atenção às esferas do Legislativo e do Judiciário, as preocupações e anseios da sociedade e em especial os quase incontáveis milhões de usuários dos serviços de telecomunicações do país.

(...)

A satisfação dos usuários dos serviços de telecomunicações deve orientar a ação geral da Agência. Registrou-se, em 2006, alta de quase 30% no número das reclamações. Melhorar os padrões de atendimento aos usuários é dever e prioridade da Anatel. Nessas circunstâncias a Agência deve intensificar esforços, mobilizar os empresários e criar uma estratégia mais ampla, clara e eficiente de atendimento pronto, direto e satisfatório ao consumidor.(...)”(grifo nosso)

⁶³ SARDEMBERG, Ronaldo Mota. **Discurso de posse na presidência da Anatel.** Brasília. Anatel [on line] – Arquivo de Vídeo - Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/5-7-2007--16h2min15s-DiscursoPosseSardenberg.wmv

3.4. O Modelo da Agência Reguladora de Telecomunicações do Peru - Um Contraste com a Anatel.

Com o fito de contribuir para a reflexão sobre a necessidade de mudança paradigmática na atuação da Anatel em face dos usuários dos serviços, destaca-se aqui um breve contraste decorrente da comparação normativa, no cenário internacional, do Brasil com a regulação das telecomunicações no Peru.

Para fins de comparações entre ordenamentos jurídicos distintos vale lembrar o que já disse Bobbio⁶⁴ há tantas décadas

“O caso em que pode parecer que o estudo das relações entre ordenamentos não tenha muita matéria de exame é o da relação entre ordenamentos que têm validade espacial diferente, como é o caso de dois Estados cujas normas valem dentro de limites espaciais (o chamado território) bem definidos. Poder-se-ia pensar que aqui deveria ser aplicada a figura da exclusão recíproca: e na realidade, os Estados consideram-se independentes uns dos outros, dotados de um poder originário e autônomo que lhes assegura a não ingerência no seu reservado domínio por parte de outros Estados. Mas há uma série de casos em que também o Estado recorre a normas de um outro Estado para resolver algumas controvérsias.”(p.178)

Durante o I Simpósio Ibero-Americano de Fiscalização em Telecomunicações, realizado entre os dias 21 a 25 de agosto de 2006⁶⁵ em Brasília, o Organismo Supervisor de Inversão Privada nas Telecomunicações do Peru – OSIPTEL⁶⁶ apresentou o seu memorial institucional de atuação na regulação das telecomunicações peruana. E, apesar do evento ter sido de caráter mais sistêmico quanto aos procedimentos e diretrizes para as áreas de fiscalização dos organismos presentes, o OSIPTEL destacou-se face aos demais, pela competência demonstrada como um modelo de agência que atua com vistas a um efetivo interesse público. Sua missão: *“promover o desenvolvimento de mais e melhores serviços públicos de telecomunicações em benefício da sociedade em um marco de livre e leal competência”*⁶⁷.

64

O OSIPTEL foi criado em 1993, um ano antes do início da privatização das principais empresas de telecomunicações peruanas. E se apresenta, atualmente, como um destacado órgão regulador nas telecomunicações da América Latina e integrante do Regulatel (foro latino americano de entes reguladores de telecomunicações), juntamente com outros 18 países, na busca de fomentar a cooperação e coordenação de esforços para promover o desenvolvimento do setor entre os mesmos⁶⁸.

Sem prejuízo das demais atuações do OSIPTEL na regulação peruana, tendo em vista, a atenção e proteção conferidas aos usuários dos serviços, o Organismo regulamentou o procedimento de reclamações contra as prestadoras, estabelecendo às empresas a obrigatoriedade de atender e resolver as reclamações de seus usuários, subdividindo-se todo o processo em duas instâncias, a saber:

1ª - A empresa operadora é a primeira instância para a solução das reclamações apresentadas pelos usuários com relação aos serviços prestados. Caso o usuário discorde da resposta da empresa ou fique insatisfeito com o atendimento prestado, o mesmo pode recorrer à segunda instância. As reclamações podem ser formuladas de maneira pessoal, telefônica, ou por escrito, conforme modelo aprovado pelo Organismo.

2ª - O Tribunal Administrativo de Solução de Reclamações do OSIPTEL - TRASU é a segunda e última instância na via administrativa⁶⁹, onde só são admitidas as reclamações que tenham tramitado primeiramente perante a prestadora do serviço.⁷⁰

Na primeira instância os prazos de solução das reclamações são de até três (03) dias úteis nos casos mais comuns e variam em até trinta (30) dias úteis, para os

de más y mejores servicios públicos de telecomunicaciones en beneficio de la sociedad en un marco de libre y leal competencia"

⁶⁸ REGULATEL [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.regulatel.org/info/info.htm> (Consultado em 23.01.2008).

⁶⁹ RESOLUCION DEL CONSEJO DIRECTIVO N°015-99-CD/OSIPTEL - Aprueba la Directiva que establece las normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones

⁷⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N°015-2002-CD/OSIPTEL - Modifican artículos de la directiva que estableció normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

não especificados. Os prazos são contados a partir do dia seguinte da apresentação da reclamação.

No caso da empresa não responder a reclamação dentro dos prazos estabelecidos, suspender a prestação dos serviços durante a reclamação, não cumprir alguma resolução ou, ainda, para solicitar a aplicação do Silêncio Administrativo Positivo (revelia), o usuário poderá apresentar uma Queixa ao TRASU, por intermédio do atendimento da própria prestadora que é obrigada a redirecioná-la ao Tribunal em até sete (07) dias úteis. O julgamento administrativo pelo TRASU deverá ocorrer em até treze (13) dias úteis.

Na hipótese de resposta da operadora e em havendo discordância do usuário quanto à solução apresentada ou, ainda, se o problema voltar a ocorrer dentro do prazo de trinta (30) dias, o mesmo pode apresentar um Recurso de Apelação ao TRASU, por meio de formulário preenchido perante a própria prestadora reclamada, que é assim obrigada a repassar a reclamação ao Tribunal Administrativo no prazo máximo de até dez (10) dias úteis. O TRASU tem prazos que variam entre cinco (05), quinze (15) e trinta (30) dias para emitir o resultado do recurso de apelação.

Tanto na hipótese de Queixa, quanto de Recurso de Apelação, caso a prestadora não reenvie ao TRASU a manifestação do usuário nos prazos determinados, enseja a aplicação do Silêncio Administrativo Positivo em favor do usuário, considerando-se verdadeiro o quanto alegado pelo mesmo.

Com a solução final emitida pelo TRASU termina o procedimento no âmbito administrativo. Entretanto, se o usuário, ainda assim, não concordar com o desfecho poderá recorrer à via judicial.

Todo esse trâmite descrito revela que o sistema peruano desenvolveu uma estrutura administrativa recursal mais visível e que tal visibilidade demonstra o elo então reclamado pela Ouvidoria da Anatel e demonstrado no capítulo anterior entre a reclamação e a atuação administrativa central da Agência, para equilibrar a relação regulatória, ante ao forte poder econômico das empresas prestadoras.

No trabalho realizado pela advogada Luiza Rangel de Moraes⁷¹ – “A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios”, ela discorre, dentre outros pontos, sobre as agências reguladoras no cenário internacional e suas dimensões de atuação, que proporcionam a sua identificação e para esse fim ela cita um recorte do estudo “A Regulação da Infra-estrutura: A Experiência Recente no Brasil”, feito, antes mesmo da criação da Anatel, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES⁷², e que já deveria ter sido praticado pela Agência, senão observe:

“Nos EUA, as agências reguladoras são independentes. Na Europa e no Japão, a regulação é exercida pelos ministérios setoriais. No Reino Unido, foram recentemente instituídas agências autônomas setoriais para regular os seus serviços públicos privatizados.

São identificadas quatro dimensões que caracterizam uma agência reguladora: a independência decisória, a independência de objetivos, a independência de instrumentos e a independência financeira. ‘A independência decisória consiste na capacidade da agência de resistir às pressões de grupos de interesse no curto prazo. Procedimentos para a nomeação e demissão de dirigentes, associados com a fixação de mandatos longos, escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral são arranjos que procuram isolar a direção da agência de interferências indesejáveis tanto por parte do governo quanto da indústria regulada. A independência de objetivos compreende a escolha de objetivos que não conflitam com a busca prioritária do bem-estar do consumidor. Uma agência com um número pequeno de objetivos bem definidos e não conflitantes tende a ser mais eficiente que uma outra com objetivos numerosos, imprecisos e conflitantes. A independência de instrumentos é a capacidade da agência escolher os instrumentos de regulação – tarifas, por exemplo – de modo a alcançar os seus objetivos da forma mais eficiente possível. Finalmente, a independência financeira refere-se à disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para a execução das atividades de regulação.’”

O cenário do OSIPTEL faz refletir sobre a realidade encontrada no Brasil, onde os usuários não obtêm da Anatel mecanismos práticos semelhantes que possam lhes trazer a devida segurança regulatória. Assim, fica desacreditada socialmente e pelos relatórios dos órgãos de controle, como exposto detalhadamente no capítulo anterior.

⁷¹ MORAES, Luiza R. *A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios*. In: **IPEA – Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura**. Brasília: Parte I Regulação, 1997.

⁷² RIGOLON, Francisco José Zagari. *A Regulação da Infra-estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. In: **Revista do BNDES**, Brasília, 1997/06, p.20.

Não é sem tempo a premente necessidade de ser repensada a atuação Agência Nacional de Telecomunicações, para alcance do verdadeiro equilíbrio econômico-social. Caracterizar, deste modo, a atuação reguladora da Agência ante à relação tripartite das Operadoras - Usuários - Estado, como defende o Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro de 2007⁷³.

“Assim sendo, constatamos que a Anatel em sua rotina não se preparou adequadamente nem mesmo se preocupou em construir o necessário equilíbrio entre os interesses em disputa, quais sejam: interesses estratégicos do Estado, representados pelos Poderes Executivo e Legislativo; os interesses do capital, representados pelos investidores e os interesses difusos do cidadão usuário. Este último, no nosso entendimento, deveria ser o senhor e razão de todas as ações da Agência.”(p.13-14)

Posto está, assim, um modelo de atuação para referência da Anatel, reestruturando o seu setor de atendimento com as providências que forem necessárias a se garantir uma prestação eficiente e satisfatória desta competência da Agência que, como visto, necessita de uma revisão no marco regulatório.

⁷³ OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro 2007**. Brasília: Anatel, 2008. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/208447.pdf?numeroPublicacao=208447&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20da%20Anatel%20-%20Dezembro%202007,%20de%2014/01/2008.%202ª%20Edição%20Atualizada.&caminhoRel=null> (Consultado em 29.01.2008)

IV. OS MEANDROS DOS TERMOS DE COMPROMISSO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TCAC, PARA A REABERTURA DOS POSTOS DE ATENDIMENTO DAS CONCESSIONÁRIAS DE TELEFONIA FIXA.

Privatizado o Sistema Telebrás em 1997, as Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, Telemar, Brasil Telecom e Telefônica, assumiram a prestação da telefonia fixa na modalidade local. Reflexos positivos e negativos, como já citados anteriormente, marcaram esse novo período das telecomunicações brasileiras.

Nesse contexto é que se iniciou, como um dos aspectos mais lesivos do modelo de privatização adotado, o fechamento dos postos de atendimento⁷⁴ das referidas concessionárias do STFC. Esses postos, desde o período estatal, eram responsáveis pelo atendimento pessoal aos usuários da telefonia fixa brasileira, para solução dos diversos problemas enfrentados pelos mesmos.

Entretanto, a iniciativa privada veio implementar, até certo ponto positivamente, o modelo de atendimento à distância, realizado através de centrais de atendimento, os conhecidos “Call Center”, através de terceirização para com empresas especializadas nesse serviço.

Como revés, reduzindo custos operacionais, as incumbentes começaram imediatamente a fechar os postos de atendimento, lesionando os direitos dos consumidores usuários do serviço e desencadeando um litigioso cenário e desafio regulamentar para a Agência Nacional de Telecomunicações e os outros atores presentes.⁷⁵

⁷⁴ Informe nº 656-PBQID/PBQI, de 01/10/2004 da Superintendência de Serviços Públicos da Anatel – Proposta de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com histórico relatando o fechamento dos postos de atendimento da Concessionária Telemar Norte Leste S.A.

⁷⁵ ROSA, Amilton Plácido da; GAVRONSKI, Alexandre Amaral. “ *ACP contra empresa telefônica para reabertura de postos de atendimento ao público.*” **Jus navigandi.** novembro de 2001, Teresina, ano 6, n. 55, mar. 2002. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=462> (Consultado 30.01.2008).

Com a abusiva prática das Concessionárias, as mesmas incorreram frontalmente no descumprimento do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor⁷⁶, do art. 3º.X e XI da Lei geral de Telecomunicações⁷⁷, das cláusulas 5.2, 6.1, 6.2, 14.1, 15.7 e 17.2 do Contrato de Concessão⁷⁸ e do Art. 32 do Plano Geral de Metas e Qualidade - PGMQ - Resolução nº 30/1998, abaixo transcrito, gerando denúncias e reclamações por parte da sociedade, individualmente ou civilmente organizada, por meio dos órgãos de defesa dos consumidores, bem como o ingresso de ações judiciais e atuação de diversos membros de Ministério Público Federal e Estaduais.

Resolução nº 30/1998 de 29 de Junho de 1998 – Plano Geral de Metas e Qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado

(...)

Art. 32. Toda localidade com Serviço Telefônico Fixo Comutado com acessos individuais deverá ser dotada, pela prestadora do serviço, de atendimento público que permita ao usuário efetuar qualquer interação relativa à prestação do serviço.

Diante desse cenário, a Anatel, valendo-se das fiscalizações realizadas, instaurou, no ano de 2000, Processo Administrativo por Descumprimento de Obrigação - PADO⁷⁹, em face de todas as Concessionárias da telefonia fixa local, a fim de averiguar a ocorrência de alterações das condições de prestação do serviço consubstanciada no fechamento das lojas de atendimento existentes à época da

⁷⁶ Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990.

privatização sem a anuência prévia do órgão regulador e a devida comunicação aos usuários.

Com a instauração dos PADOs, foram aplicadas sanções e multas às empresas, ratificando o entendimento da obrigatoriedade de manutenção dos postos de atendimento, mesmo que fossem terceirizadas, mas que atendesse no mínimo os serviços de contestação de débitos, solicitação de reparo, emissão de segunda via de documento de cobrança, restabelecimento do acesso e correção de endereço e de outros dados.

Com as novas ações de fiscalização realizadas no ano de 2003, verificou-se que as concessionárias não haviam disponibilizado o atendimento pessoal na forma determinada pelo Conselho Diretor, instaurando-se novos PADOs, a fim de garantir o atendimento pessoal devido aos usuários diante do que foi estabelecido anteriormente pelo Conselho e do art. 32 do PGMQ/1998.

Em 2004, após a instauração dos PADOs e das diversas ações jurídicas em trâmites no país contra as Concessionárias, su

(pre(enaoram)8(umia po pos(a d,ra

ous.

proporção de, no mínimo, uma loja para cada grupo de 200 mil acessos em serviço;

II – as lojas para atendimento pessoal devem estar distribuídas de forma que toda localidade dotada de acessos individuais em serviço esteja a, no máximo, 30 quilômetros de distância geodésica da loja para atendimento pessoal mais próxima;

III – é obrigatório o atendimento pessoal em todos os Postos de Serviços de Telecomunicações situados em localidades atendidas pelo STFC com acessos individuais.

§ 1º Às concessionárias da modalidade de Longa Distância é permitido o uso, mediante acordo, da infra-estrutura de atendimento da concessionária da modalidade Local, em condições isonômicas e não discriminatórias.

§ 2º Admite-se que o atendimento pessoal seja realizado por meio de terceiros autorizados, desde que estes tenham autonomia que lhe permita, efetivamente, resolver a solicitação trazida pelo usuário.

Assim, para resolver de forma mais ágil e objetiva a problemática enfrentada pelos consumidores do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, em decorrência do fechamento dos postos de atendimento nas concessionárias, logo após o processo de privatização dos serviços, a Anatel, enquanto autarquia pública federal, respaldada favoravelmente pela Procuradoria Federal Especializada da Agência, por meio dos Pareceres de nº 586, 587 e 588-2004/PGF/PFE-TTP/Anatel, firmou, em dezembro de 2004, o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TCAC⁸¹, com fundamento no art. 5º, §6º, da Lei n.º 7.347/85, assinatura dos Termos, constituídos em título executivo extrajudicial, com a Telemar Norte Leste S/A, a Telecomunicações de São Paulo S/A – Telesp e a Brasil Telecom S/A – BrT, para implantação do atendimento pessoal aos seus usuários.

Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

(...)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

⁸¹ Publicação no Diário Oficial da União – D.O.U. nº 250, quarta feira, 29 de dezembro de 2004 – seção 3 – ISSN 16777069.

Ocorre que, com as fiscalizações realizadas durante e após a vigência dos Termos, comprovou-se, mais uma vez, que as Concessionárias não cumpriram as obrigações de reabertura e manutenção dos postos de atendimento. Mesmo com a realização de convênios de terceirização com a Empresa de Correios e Telégrafos, não obtiveram êxito e nem se pode considerar esta modalidade como atendimento presencial, uma vez que o próprio Conselho Diretor da Anatel estabeleceu as condições mínimas nos postos de atendimento, especialmente pela: realização pessoal dos serviços de contestação de débitos, solicitação de reparo, emissão de segunda via de documento de cobrança, restabelecimento do acesso e correção de endereço e de outros dados.

Vale ressaltar que os Termos de Ajustamento não são procedimentos inadequados para utilização por parte da Anatel, ao contrário, são muito apropriados, mas a sua excelência só advém se utilizados com a sua devida eficácia, inclusive pela força de título executivo extrajudicial em caso de descumprimento, como destaca a professora Geisa de Assis Rodrigues⁸²:

“Por isso cremos que possamos contribuir modestamente com a oportuna reflexão sobre o instituto do termo de ajustamento de conduta concebido no parágrafo 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 com a redação dada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. A norma conferiu aos órgãos públicos o poder de obter um ‘compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais’ daqueles que estejam atuando ou com possibilidade de atuar em descompasso com as regras de proteção dos direitos transindividuais. Tal compromisso, por força legal, tem eficácia de título executivo extrajudicial.”

Quando se fala em ajustamento de conduta e compromisso entre partes diferentes, surge a idéia de transação como forma de negociação dos direitos entre as partes. Entretanto, para a referida previsão da Lei nº 7.347/85, negociação quanto aos direitos em si não podem ocorrer, especialmente quando se trata de direitos coletivos, cujo titular se encontra em toda a sociedade, por isso, indisponíveis à negociações ou concessões, tal como são os direitos dos usuários de telecomunicações.

O que acontece nessa transação é o ajustamento sobre o modo eficiente de cumprimento dos referidos direitos, com vistas a conduzir as empresas a uma atuação dentro da legalidade, tal como defende Gonçalves⁸³:

⁸² RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2ª.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006. p.3.

⁸³ GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. **Tutela de direitos difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.133.

“Não há impedimento a que sejam celebrados compromissos de ajustamento, e que seja reconhecida sua força de título executivo extrajudicial, uma vez que são manifestações de vontade pelas quais o causador do dano se compromete perante o ente legitimado, que a aceita, a ajustar a sua conduta às exigências legais. Há dupla manifestação de vontade do causador do dano, que se compromete a adequar a sua conduta, e a do ente legitimado, que firma o compromisso, mas não é propriamente transação porque não há concessões recíprocas.”

Diante do descumprimento verificado, a Ouvidoria da Anatel, no relatório publicado em 2005 e referente ao período de Junho/2004 a Junho/2005⁸⁴, fez a apreciação crítica quanto a atuação da Anatel nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TCAC, firmados com as Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, para buscar-se a reabertura dos Postos de Atendimento. Com o Relatório, formulou-se a recomendação à Agência de que, em face dos descumprimentos verificados pela fiscalização, fossem adotadas as providências de retorno de tramitação dos PADOs suspensos, aplicação das multas estabelecidas e execução judicial dos TCACs descumpridos pelas concessionárias.

Em 26 de setembro de 2005, através da Portaria nº 346, a Presidência da Anatel criou o Grupo de Trabalho GT-TCAC para apresentar proposta de procedimento de fiscalização e sanção relativa aos TCACs e que, de acordo com o Informe nº 001/GT-TCAC de 14/10/2005, foram divulgadas as conclusões e providências que deveriam ser tomadas pela Anatel, que conferiram com as considerações feitas pela Ouvidoria. E apesar da conclusão, nada foi levado a efeito à época.

O Ministério Público Federal, especialmente, tem atuado incisivamente perante a questão da ausência dos postos de atendimento, pelo que não é despidendo trazer à baila o que tem sido questionado, destacando-se aqui o tratamento conferido pela Anatel aos TCACs descumpridos pelas Concessionárias do STFC.

No VI Encontro Nacional do Ministério Público do Consumidor, ocorrido entre os dias 13 e 15 de setembro de 2006 no Rio de Janeiro, o Procurador da República Dr. Duciran Farena discorrendo sobre a telefonia e o direito do consumidor, com destaque para os Postos de Atendimento Pessoal, observou o descumprimento dos

⁸⁴ OUIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Junho/2004 a Junho/2005**. Brasília: Anatel, 2005. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/conheca_anatel/ouvidoria/relatorio_ouvidoria_jun04jun05.pdf?numeroPublicacao=114466&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20-%20-%20Jun/2004%20a%20Jun/2005%20&caminhoRel=Cidadao (Consultado em 29.01.2008).

Regulamentos e do Contrato de Concessão por parte das concessionárias, criticou a atuação da Anatel, a morosidade dos PADOs e aplicação de multas irrisórias. Os TCACs suspenderam os PADOs e interferiram nos processos judiciais em que o Ministério Público atua. Criticou ainda que, diante dos flagrantes descumprimentos dos Termos, a Anatel não considerou como impeditivo à prorrogação dos contratos de concessão, permanecendo com os Pados suspensos e ainda concluía que antes de executar deveria assegurar o “direito de defesa” da concessionária.

Em 18 de setembro de 2006 foi protocolado na Anatel o Ofício PR/GO Nº 5707/2006 da Procuradoria da República em Goiás, denunciando à Presidência da Anatel os descumprimentos pela Brasil Telecom S/A à sentença da Ação Civil Pública nº 2002.35.00.001977-2 da Justiça Federal de Goiás, bem como ao TAC firmado com a Anatel, no que se refere a (re)abertura dos Postos de Atendimento Pessoal, solicitando à Agência a pronta execução do Termo de Ajustamento de Conduta, encaminhando, em anexo ao Ofício, os documentos que comprovam de forma incontestada o descumprimento do TAC por parte da empresa.

Por último, realizou-se na Anatel em Brasília, em 13/11/2006, o Encontro Anatel – Ministério Público Federal “Termos de Ajustamento de Conduta”, sendo ministradas palestras dos Procuradores da República, Dra. Geisa de Assis Rodrigues (RJ) e Dra. Mariane Guimarães de Mello Oliveira (GO), sobre o conceito, aplicação e eficácia dos Termos de Ajustamento, bem como as melhores práticas, implicações processuais e execução dos mesmos. O referido encontro contou também com a presença do Subprocurador Geral da República Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios.

Esse encontro foi marcado por duras críticas à atuação da Anatel, que teria falhado desde o momento da assinatura dos Termos, com a falta de interação com os demais órgãos de proteção ao consumidor, outras esferas públicas. Criticou-se, ainda, o fato de não ter promovido a devida e necessária execução judicial dos TCACs, mesmo diante dos autos de infrações da Fiscalização da Anatel e das flagrantes denúncias efetivadas pelo próprio Ministério Público Federal. Expôs para a Anatel como o próprio *parquet* fiscalizou, em Goiás, o atendimento aos usuários, através de comunicações e solicitações que mobilizou todas as prefeituras e órgãos de defesa do consumidor no Estado na verificação do cumprimento ou não da obrigação legal. Entretanto, destacou que os resultados foram encaminhados à Anatel que ainda não havia efetivado as providências necessárias.

Firmou-se, ao final, a recomendação de que a Anatel disponha de uma melhor interação com os órgãos de defesa do consumidor e com o próprio Ministério Público para a fiscalização dos Termos de Ajustamento de Conduta, a dar-se uma maior agilidade e economicidade ao acompanhamento, tal como a realização de convênios com os referidos órgãos. Quanto à promoção da execução judicial dos Termos descumpridos, esclareceu que qualquer legitimado pela Lei nº 7.347/85 está habilitado a fazê-lo, tais como as Associações que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil e inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Art. 5º). Isso, por óbvio, representaria indiretamente a responsabilidade por omissão do Órgão Regulador.

No dia 29 de novembro de 2006, o Conselho Diretor da Anatel foi notificado pela Procuradoria Federal Especializada da Agência, que o Tribunal Regional Federal da 1º Região decidiu, através da sua sexta turma e por unanimidade, nos autos da Apelação Cível - AC 2001.32.00.013697-0/AM, confirmar a sentença proferida pela 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, que determinou à Telemar Norte Leste S/A se abster de fechar suas lojas/postos de atendimento pessoal até o final do contrato de concessão.

EMENTA:CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE TELEFONIA. POSTOS DE ATENDIMENTO PESSOAL. SUBSTITUIÇÃO POR ATENDIMENTO TELEFÔNICO E AUTO-ATENDIMENTO. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO COM AS DEMAIS OPERADORAS DE TELEFONIA. REABERTURA. CABIMENTO.

I - Na hipótese dos autos, em que o objeto da demanda é a reabertura de postos de atendimento, indevidamente fechados pela empresa-ré, substituídos por atendimento não-presencial, desrespeitando-se, assim, o contrato de concessão firmado entre a apelante e o Poder Público, não há que se cogitar de formação de litisconsórcio necessário com as demais operadoras de telefonia da localidade, uma vez que os efeitos da sentença que venha a ser proferida não têm o condão de afetar-lhes nas relações jurídicas.

II – Afigura-se, na espécie, legal e razoável a reabertura dos postos de atendimento pessoal direto, mantidas, no mínimo, as características iniciais do contrato de concessão de serviço de telefonia, uma vez que é forçoso reconhecer que o sistema de tele-atendimento (call center) e de auto atendimento, como únicas formas de comunicações entre a concessionária, prestadora de serviço público, e os consumidores, independentemente da excelência em que são prestados, representam um

desserviço à sociedade, devendo ser mantidos de forma supletiva e paralela ao indispensável e insubstituível atendimento pessoal direto, momento porque, nos termos da Constituição da República, cumpre às concessionárias de telefonia o pleno atendimento e o bem-estar da população, inerentes à devida prestação de serviço adequado.

III - Apelação desprovida. Sentença confirmada. *(grifo nosso (grifo nosso))*

AC 2001.32.00.013697-0/AM; APELAÇÃO CIVEL - DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE - SEXTA TURMA - DECISÃO 23/10/2006. PUBLICAÇÃO: 27/11/2006 - DJ p.86.

Trata-se de uma Ação Civil Pública impetrada em 2002 pelo Ministério Público contra a Telemar em razão da impune deliberação da concessionária de fechar os postos de atendimento aos usuários após as privatizações ocorridas em 1997, em total prejuízo aos cidadãos e afronta à legislação vigente no País, aos regulamentos das telecomunicações e às normas protetivas dos consumidores. A Anatel passou a integrar o pólo ativo do processo somente em 2004, após ter sido devidamente notificada. A lide processual só fez ratificar, ainda mais, a falta de efetividade do Órgão Regulador em fazer cessar o explícito descumprimento legal e regulamentar que as concessionárias de telefonia fixa vêm cometendo há quase dez anos com o conhecimento da Anatel.

Sobre a oportunidade do uso de Termo de Ajustamento pela Anatel, para garantir a prestação dos serviços de telecomunicações, respeitando-se os direitos dos consumidores, a observação teleológica é que as sanções não devem ser a prioridade do Regulador, mas sim o cumprimento das obrigações pelas operadoras.

A sanção é um modo de coerção à observância das normas, esta sim, a prioridade, que pode ser alcançada com o Ajustamento de Conduta, um modo de transação sem prejuízo dos direitos dos consumidores, como explica Rodrigues⁸⁵:

“O recurso aos modos de solução alternativa de conflitos é naturalmente mais intenso na esfera dos litígios que envolvem direitos individuais patrimoniais, ante a sua disponibilidade e a coincidência da titularidade do direito com o sujeito que participa da negociação. Nada impede, todavia, que na resolução de conflitos envolvendo direitos transindividuais se possa utilizar a solução não jurisdicional, desde que se atente para algumas particularidades relacionadas à essência desses direitos.(...)”

Basicamente o regime peculiar da solução extrajudicial dos conflitos envolvendo direitos transindividuais pode se resumir a duas regras que devem necessariamente ser observadas, sendo a primeira relacionada à ausência de renúncia e de concessão

⁸⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2ª.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006. p.59.

do direito em jogo, e a segunda no sentido da observância de um sistema que garanta que a vontade manifestada coincida com os interesses dos titulares dos direitos, seja através da consulta efetiva dos interessados, seja através da presunção de que órgãos públicos poderão adequadamente representar os interesses da coletividade.”

A compreensão da expressão “direitos transindividuais” e o enquadramento dos direitos dos consumidores usuários dos serviços de telecomunicações são obtidos através da explicação da mesma autora⁸⁶:

“A enunciação dos direitos transindividuais é apenas mais um ingrediente nesse caldo de fervura da maniqueísta divisão entre público e privado, tanto por suas características subjetivas quanto objetivas. Tanto o poder público quanto os particulares estão sujeitos ao respeito dos direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos, incorrendo nas mesmas sanções pelo seu descumprimento.(...). O conteúdo dos direitos transindividuais, como já mencionado acima, transita muito bem entre o privado (direitos contratuais dos consumidores de um produto e serviço), e o público (direito à saúde, direito à preservação do meio ambiente, do patrimônio histórico).”

Entretanto, decorridos mais de dois anos de assinatura dos Termos de Ajustamento e aproximadamente dez anos de descumprimento por parte das Concessionárias em suprimir o atendimento pessoal aos usuários do STFC, observamos que a Anatel não conseguiu levar as prestadoras a respeitar e cumprir os regulamentos referentes, nem tampouco superar os próprios entraves internos administrativos de concluir a correção do descumprimento de obrigações, não só estabelecidas, mas também assumidas pelas prestadoras no Ajustamento de Conduta.

À guisa de encerramento desta análise é imprescindível alertar para a responsabilidade que a Agência Reguladora tem que se ater na defesa dos consumidores, no cumprimento dos Termos de Ajustamento celebrados, na garantia e efetivação do atendimento aos usuários de telecomunicações e, nos dizeres da Professora Geisa de Assis Rodrigues⁸⁷, expor que:

“Sob outra perspectiva, e se o órgão público perante o qual foi celebrado o ajuste não adotar nenhuma medida administrativa ou judicial para promover o seu cumprimento quando a inadimplência do obrigado estiver plenamente configurada, o que poderá ocorrer? Consideramos que pelo menos haverá responsabilidade disciplinar daquele que deve agir, podendo eventualmente configurar um ato de improbidade administrativa, ou até mesmo o crime de prevaricação, dependendo do caso concreto”.

⁸⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2ª.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006. p.45.

⁸⁷ RODRIGUES, Geisa de Assis. Op. cit. p.235.

V – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, confirma-se a presunção inicial de que o atendimento aos usuários dos serviços de telecomunicações é deficitário ou mesmo inexistente, tanto pelas prestadoras dos serviços, quanto pelo próprio Órgão Regulador.

Esse cenário prejudicial aos cidadãos, consumidores dos serviços, advém de falha de regulação do setor pela Anatel. Ocorre que a deficiência fundamental não se encontra na edição de regulamentos normativos, mas sim na falta de uma atuação coercitiva da Agência para fazer cumprir as suas resoluções, a exemplo do que acontece nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TCAC assinados em 2004 com as concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Nesse sentido, o Órgão Regulador não pode se omitir à responsabilidade que lhe é conferida institucionalmente, nem mesmo deixar de buscar as cooperações necessárias para a consecução da satisfação do interesse público e, assim, também, promover um legítimo equilíbrio econômico do setor. Cooperações que podem ser implementadas, inclusive, com as propostas seguintes, considerando, por certo, o que foi defendido pelo novo presidente da Anatel em seu discurso de posse⁸⁸:

“A relação franca e transparente da Agência, com os diferentes segmentos da sociedade, consta de seus princípios fundadores. Há espaço para melhorar os mecanismos já existentes, de consulta a todos os parceiros, bem como incorporar novos procedimentos que aperfeiçoem essa relação, sempre em busca da transparência, agilidade e eficiência.”

Portanto, uma primeira proposta para enfrentamento do problema identificado na monografia é que a Anatel passe a utilizar de forma mais adequada os Ajustamentos de Conduta, para que, transacionando com as prestadoras de regime público ou de regime privado sobre a melhor forma de cumprimento das obrigações, para que consiga conscientizá-las e conduzi-las a uma prestação qualitativa dos serviços de telecomunicações. Atendendo, dessa forma, aos dispositivos regulamentares da Agência e da legislação consumerista, especialmente no que diz respeito ao atendimento dos usuários e à pronta e imediata solução de suas reclamações.

⁸⁸ SARDEMBERG, Ronaldo Mota. **Discurso de posse na presidência da Anatel**. Brasília. Anatel [on line] – Arquivo de Vídeo - Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/5-7-2007--16h2min15s-DiscursoPosseSardenberg.wmv

Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas nos ajustamentos de conduta, que a Anatel passe a aplicar imediatamente as sanções estabelecidas, principalmente a execução judicial forçada dos termos quando necessário, tal como já defendido pela própria Procuradoria Federal Especializada e pela Ouvidoria da Anatel. Isso em face da força de título executivo capaz de levar a um “momento” processual onde não mais se discute o mérito da lide e, assim, coercitivamente pelo Judiciário, deve ser cumprido aquilo que foi firmado pelas operadoras no compromisso.

Faz-se necessário, portanto, o aperfeiçoamento do poder sancionador da Agência de tal modo que não se contemple no órgão apenas uma produção normativa que busque excelência textual, mas que os condicionamentos editados sejam realmente adimplidos e corrigidos os desvios cometidos pelas prestadoras. Vale dizer, uma atuação regulamentar completa que se venha a conferir a segurança jurídica necessária para as prestadoras, que concorrem entre si, e principalmente para toda a sociedade.

Uma segunda proposta e de relevante oportunidade é a implementação na Agência Reguladora de um efetivo atendimento aos usuários dos serviços de telecomunicações que buscam o órgão para peticionar contra as prestadoras de serviços e desejam ver as suas solicitações resolvidas.

Este alvo poderia ser alcançado de forma mais imediata e em curto prazo, se Anatel buscasse a cooperação com o Poder Judiciário e deste modo poderiam ser instalados Juizados de Defesa do Consumidor Especializados para Telecomunicações no âmbito da própria Agência, para atendimento aos usuários dos serviços.

A Agência já conta com estrutura física e de pessoal em todas as capitais dos Estados brasileiros, que são os Escritórios Regionais e as Unidades Operacionais desempenhando a fiscalização. Desta maneira, poderiam “abrigar”, com propriedade, as instalações dos Juizados, bem como manter as despesas necessárias de funcionamento dos mesmos.

A essencial virtude dos Juizados brasileiros e orientação que os mesmos recebem do Conselho Nacional de Justiça - CNJ⁸⁹ é a composição conciliatória

⁸⁹ CNJ. **Movimento pela conciliação**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2008. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.conciliar.cnj.gov.br/cms/listarNoticia.asp> (Consultado em 01.02.2008)

dos conflitos, onde o Órgão Regulador poderia intervir de forma eficiente chamando as empresas do setor a buscarem a solução dos problemas com a finalidade de reduzirem os altos índices de reclamações expostos durante o trabalho. O conhecimento técnico do Regulador é um fator fundamental que levaria à aplicação jurisdicional específica ao foro especial e certamente favorável às conciliações, soluções de fácil alcance, e nos dizeres de BUZZI e NOGUEIRA⁹⁰ ampliar esse movimento:

“Entre as virtudes do Movimento pela Conciliação”, podemos destacar o fato de que não se necessita de vultosos gastos nem de providências complicadas para sua implementação. Não precisamos de novos prédios, nem de contratações onerosas, criação de cargos ou carreiras. A idéia é simples e de baixo custo.

Igualmente merece destaque o fato de que a implementação da "Conciliação" não depende da edição de novas lei, pois lida com a noção contida no princípio inerente à licitude. O caminho judicial, no entanto, não fica excluído, caso a tentativa de acordo, por intermédio do conciliador, não tenha êxito. Assim, o serviço de conciliação estará disponível a todos os interessados e será acessível às diversas modalidades de jurisdição, a partir de providências mínimas.”

Como fundamento legal da proposta tem-se o dispositivo inscrito no artigo 5º do Código de Defesa do Consumidor:

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

(...)

IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

Para esse objetivo, portanto, é indispensável a participação de agentes da Anatel no subsídio técnico referido e até mesmo como conciliadores. Como exemplo de excelentes resultados desta proposta apresentada encontram-se os Juizados Especiais de Trânsito, que a partir de parcerias entre os Departamentos de Trânsito Estaduais (Detran) e o Judiciário promovem a composição administrativa e jurídica, simultaneamente, de conciliações e julgamentos decorrentes de conflitos relacionados ao trânsito. Tais juizados contam com estruturas físicas nas sede dos órgãos estaduais e também com Unidades Móveis⁹¹ e Juizados Virtuais⁹² pela Internet.

⁹⁰ BUZZI, Marco Aurélio; NOGUEIRA, Mariella. **Conciliar é legal**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2006, [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.cnj.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=51 (Consultado em 29.01.2008)

⁹¹ DETRAN-TO. *Justiça Móvel: mais um reforço para o trânsito do TO*. Departamento Estadual de Trânsito de Tocantins, 2008.. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.detrان.to.gov.br/informacao.php?id=77> (Consultado em 01.02.2008)

O outro modo alternativo, de maior prazo de implementação, para Agência garantir o cumprimento do direito básico do consumidor de atendimento para solução das solicitações é adotar o modelo do Osiptel descrito no item 3.4 deste trabalho. Semelhantemente, a Anatel definiria por meio de Regulamento próprio e implementaria um “Procedimento de Julgamento Administrativo de Reclamação dos Usuários” que deve começar, obrigatoriamente nas prestadoras dos serviços sujeitando-as a prazos de respostas e providências, que se não cumpridos implicariam em revelia administrativa aplicada pela a Anatel,

Em discordando o usuário, o mesmo poderia, a partir da reclamação inicial feita na operadora, recorrer à Autoridade Reguladora para que esta aprecie e julgue o seu pedido administrativo oportunizando, também, prazo para defesa da prestadora, da mesma forma, sob pena de revelia.

O processamento dessas reclamações poderia ser realizado tanto por um modo informatizado de sistemas, quanto também e imprescindível que seja de forma pessoal e presencial. Para isso, como defendido, na proposta de parceria com os Juizados Especiais, a Anatel já conta com estrutura física em todas as capitais brasileiras, acessível, portanto, à maioria da população de usuários.

Esse procedimento proposto tem não somente a possibilidade de ser implementado como também o condão de levar a Agência a cumprir de fato o que preceituam o Código de Defesa do Consumidor e a Lei Geral de Telecomunicações. Esses estabelecem os preceitos e obrigatoriedade do atendimento e “julgamento” administrativo das demandas dos usuários de telecomunicações, senão observe-se:

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.

Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;

⁹² DETRAN-AL. *Primeiro Juizado Virtual de Alagoas é instalado no Detran*. Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas, 2008.. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.detrان.al.gov.br/noticias/Noticia.php?noticia_id=203 (Consultado em 01.02.2008)

XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;

XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

O momento atual para discussão e implementação dessas propostas revela-se oportunamente adequado, tendo em vista a aguardada reestruturação organizacional da Anatel, que deverá contar com uma superintendência específica de defesa dos direitos dos usuários. E, assim, buscar meios que sejam eficientes para prestar o atendimento desejado pelos cidadãos, como observou Oliveira⁹³, em seu trabalho monográfico:

“A Anatel está passando por um processo de reestruturação e, por recomendação da Ouvidoria foi prevista, inicialmente, a criação de uma Superintendência de Defesa dos Direitos dos Usuários, de forma a prestar o atendimento ao cidadão dentro de padrões de qualidade compatíveis com as suas necessidades e expectativas. Esse novo órgão integraria todas as ações voltadas para o atendimento individual do usuário e, também, coletivo, por meio das demandas recebidas dos Órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor, Ministério Público, Parlamentares, Poder Judiciário, Poder Executivo, Corregedoria, Ouvidor Geral da União, Ministério Público e outros, além de ser responsável pela realização da Pesquisa de Satisfação dos Consumidores(...)”

Diante de todo exposto, o que resta, portanto, é a expectativa de se ver uma mudança de paradigmas dentro da Agência Nacional de Telecomunicações. Aguarda-se uma Agência repensada segundo a orientação do interesse público, que corrija as falhas de regulação existentes estabelecendo um novo marco regulatório para implementar um eficiente e satisfatório atendimento aos cidadãos, com procedimentos práticos e acessíveis perante as operadoras e especialmente perante a Anatel. É a mesma expectativa de ver, desse modo, as prestadoras conduzidas ao cumprimento da regulamentação normativa e justamente sancionadas quando assim não procederem. Ou seja, contemplar a realidade de um órgão que cumpre o seu papel institucional ciente de que não fazê-lo é eivar-se de ilegitimidade. É o que se espera!

⁹³ OLIVEIRA, Ângela Maria de. **O papel da central de atendimento da Anatel para fiscalização dos serviços de telecomunicações: possibilidades de coordenação entre a atividade de atendimento de reclamações e a função sancionatória do órgão regulador no âmbito do serviço telefônico fixo comutado (STFC)**. Brasília, UNB, 2006.

VI – BIBLIOGRAFIA

ANATEL / UNB.Brasília – “**I Simpósio Ibero-Americano de Fiscalização em Telecomunicações**”, - 21 a 25 de agosto de 2006.

ANATEL. **Relatório Anual 2006**. Brasília: Anatel, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio_anual_2006/cap_07.htm (Consultado em 29.01.2008)

ARANHA, Márcio Iorio. “**Princípios Gerais do Direito e Telecomunicações no Brasil**”. Apostila do VI Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações. Brasília: GCOM / Universidade de Brasília, 2007.

AUDITORIA DA ANATEL / CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório nº 007/2007 - AUD**. Brasília: Anatel, 2007.

BARROSO, Luiz Roberto. *Apontamentos sobre as agências reguladoras*. p. 109. In: FIGUEIREDO, Marcelo (org). **Direito e regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo:Malheiros Editores, 2004.

BOBBIO, Norberto. / Norberto Bobbio; Maria Celeste C.J. Santos; ver.téc. Cláudio de Cicco; apres. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10ª. Edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BRUNA, Sérgio Varella. **Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial**. São Paulo:Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BUZZI, Marco Aurélio; NOGUEIRA, Mariella. **Conciliar é legal**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2006, [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.cnj.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=51 (Consultado em 29.01.2008)

CNJ. **Movimento pela conciliação**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2008. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: <http://www.conciliar.cnj.gov.br/cms/listarNoticia.asp> (Consultado em 01.02.2008)

DETRAN-AL. *Primeiro Juizado Virtual de Alagoas é instalado no Detran*. Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas, 2008.. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.detran.al.gov.br/noticias/Noticia.php?noticia_id=203 (Consultado em 01.02.2008).

DETRAN-TO. *Justiça Móvel: mais um reforço para o trânsito do TO*. Departamento Estadual de Trânsito de Tocantins, 2008.. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.detran.to.gov.br/informacao.php?id=77> (Consultado em 01.02.2008).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella..**Direito administrativo**. 15ª.ed.São Paulo:Atlas, 2003.

DPDC/MJ *Setor de telefonia lidera reclamações nos procons* [on line] Disponível na Internet via WWW.URL:<http://www.mj.gov.br/DPDC/data/Pages/MJ5E563276ITEMID004F24A4E4C94F658F0B37AED105C1DAPTBRIE.htm> (Consultado em 31.01.2008).

G1. *CNJ anuncia instalação de juizados especiais em aeroportos*. Globo.com, 2007.. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL84748-5598,00.html> (Consultado em 08.02.2008).

GOMES CANOTILHO, **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6ª.ed.Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. **Tutela de direitos difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HERRERA, Alejandra. **Introdução ao estudo da lei geral de telecomunicações do Brasil**. São Paulo:Editora Singular, 2001.

ITU. **Cellular standards for the third generation: the ITU's IMT-2000 family**. ITU International Telecommunication Union [on line] Disponível na Internet via WWW.URL <http://www.itu.int/osg/spu/ni/3G/technology/index.html> (Consultado em 29.01.2008))

JURISTAS. *Juizados especiais nos aeroportos*. *Revista Juristas*, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.juristas.com.br/a_2979~p_1~Juizados-especiais-nos-aeroportos (Consultado em 08.02.2008)

LIEBMAN, E. Tullio. *Estudos sobre Processo Civil Brasileiro*. Edição 2004. Ed. Bestbook. P. 97, *apud* SANTOS, João Ricardo Ferreira Dos. **Uma brevíssima reflexão sobre o direito de ação**, p.2 [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.fdc.br/Arquivos/Revista/4/01.pdf> (Consultado em 29.01.2008)

MEIRELLES, Delton Ricardo Soares. **Juizados especiais cíveis: acesso à Justiça ou balcão de reclamações?**. Fortaleza. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação

em Direito – COMPENDEI, 2005. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Delton%20Ricardo%20Soares%20Meirelle_Efetividades%20e%20Garantias%20do%20Processo.pdf (Consultado em 28.01.2008).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

MORAES, Luiza R. *A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios*. In: **IPEA – Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura**. Brasília: Parte I Regulação, 1997.

OLIVEIRA, Ângela Maria de. **O papel da central de atendimento da Anatel para fiscalização dos serviços de telecomunicações: possibilidades de coordenação entre a atividade de atendimento de reclamações e a função sancionatória do órgão regulador no âmbito do serviço telefônico fixo comutado (STFC)**. Brasília, UNB, 2006.

OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Junho/2004 a Junho/2005**. Brasília: Anatel, 2005. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/conheca_anatel/ouvidoria/relatorio_ouvidoria_jun04jun05.pdf?numeroPublicacao=114466&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20%20-%20Jun/2004%20a%20Jun/2005%20&caminhoRel=Cidadao (Consultado em 29.01.2008).

OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel – Dezembro 2007**. Brasília: Anatel, 2008. [on line] Disponível na Internet via WWW URL: <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/208447.pdf?numeroPublicacao=208447&assuntoPublicacao=Relatório%20da%20Ouvidoria%20da%20Anatel%20-%20Dezembro%202007,%20de%2014/01/2008.%202ª%20Edição%20Atualizada.&caminhoRel=null> (Consultado em 29.01.2008).

PROCON-SP, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor. , **Ranking de reclamações**. São Paulo: Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=556> (Consultado em 29.01.2008).

PROCON-SP, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor**. São Paulo: Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, 2007. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro_de_reclamacoes_2007_releases.pdf (Consultado em 29.01.2008).

REGULATEL [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.regulatel.org/info/info.htm> (Consultado em 23.01.2008).

RIGOLON, Francisco José Zagari. *A Regulação da Infra-estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. In: **Revista do BNDES**, Brasília, 1997/06.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2ª.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006

ROSA, Amilton Plácido da; GAVRONSKI, Alexandre Amaral. “ *ACP contra empresa telefônica para reabertura de postos de atendimento ao público.*” **Jus navigandi**. novembro de 2001, Teresina, ano 6, n. 55, mar. 2002. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=462> (Consultado 30.01.2008).

SAMPAIO, Clarissa. **Legalidade e regulação**. Belo Horizonte:Fórum, 2005.

SARDEMBERG, Ronaldo Mota. **Discurso de posse na presidência da Anatel**. Brasília. Anatel [on line] – Arquivo de Vídeo - Disponível na Internet via WWW.URL: http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/5-7-2007--16h2min15s-DiscursoPosseSardenberg.wmv

TRT5. *Ações contra telemar terão juizado especial* [on line] Disponível na Internet dia WWW.URL:http://www5.trt05.gov.br/noticias/selecionadaNoticias.asp?id_noticia=2219 (Consultado em 29.01.2008).

6.2 - OUTRAS FONTES:

INFORME Nº 656-PBQID/PBQI, de 01/10/2004 da Superintendência de Serviços Públicos da Anatel – Proposta de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com histórico relatando o fechamento dos postos de atendimento da Concessionária Telemar Norte Leste S.A., após as privatizações.

PORTAL DA ANATEL: <http://www.anatel.gov.br>

PORTAL DO DPDC\MJ: <http://www.mj.gov.br/DPDC>

PORTAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA: <http://www.tj.ba.gov.br>

PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO – D.O.U. nº 250, quarta feira, 29 de dezembro de 2004 – seção 3 – ISSN 16777069.

VII – LEGISLAÇÃO

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 05 DE OUTUBRO DE 1988 – <http://www.planalto.gov.br>

LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.(LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES) – <http://www.planalto.gov.br>

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.(CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR) – <http://www.planalto.gov.br>

LEI Nº 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973. (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL) – <http://www.planalto.gov.br>

LEI NO 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985. – <http://www.planalto.gov.br>

DECRETO Nº 4.733, DE 10 DE JUNHO DE 2003. – <http://www.planalto.gov.br>

CONTRATO PBOG/SPB Nº 22/98-ANATEL (CONTRATO DE CONCESSÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO – TELEMAR) – <http://www.anatel.gov.br>

RESOLUÇÃO N.º 30, DE 29 DE JUNHO DE 1998, APROVADA PELO CONSELHO DIRETOR DA ANATEL – PLANO GERAL DE METAS E QUALIDADE DO STFC - PGMQ-98 – <http://www.anatel.gov.br>

RESOLUÇÃO N.º 341, DE 20 DE JUNHO DE 2003, APROVADA PELO CONSELHO DIRETOR DA ANATEL. – PLANO GERAL DE METAS E QUALIDADE DO STFC - PGMQ-2006 – <http://www.anatel.gov.br>

A RESOLUÇÃO N.º 423, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2005, APROVADA PELO CONSELHO DIRETOR DA ANATEL. – <http://www.anatel.gov.br>

RESOLUÇÃO N.º 426, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2005, APROVADA PELO CONSELHO DIRETOR DA ANATEL – REGULAMENTO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO – <http://www.anatel.gov.br>

RESOLUÇÃO N.º 477, DE 7 DE AGOSTO DE 2007, APROVADA PELO CONSELHO DIRETOR DA ANATEL – REGULAMENTO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL – <http://www.anatel.gov.br>

RESOLUÇÃO N.º 488, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007, APROVADA PELO CONSELHO DIRETOR DA ANATEL – REGULAMENTO DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS DE TV POR ASSINATURA – <http://www.anatel.gov.br>

RESOLUÇÃO N.º 01/2007 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA – <http://www.tj.ba.gov.br>

RESOLUCION DEL CONSEJO DIRECTIVO N.º015-99-CD/OSIPTTEL - Aprueba la Directiva que establece las normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones – <http://www.osiptel.gob.pe>

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N.º015-2002-CD/OSIPTTEL - Modifican artículos de la directiva que estableció normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones. <http://www.osiptel.gob.pe>

VIII – ANEXOS (Tabelas, Gráficos e Quadros)

RANKING DE RECLAMAÇÕES (1º Semestre. 2007 - Assuntos mais Procurados)

Posição	Assunto	Reclamações	Área
1º	Telefonia fixa	3.437	Serviços
2º	Aparelho de telefone	1.758	Produtos
3º	Cartão de Crédito/Loja	1.674	Assuntos Financeiros
4º	Banco	1.004	Assuntos Financeiros
5º	Telefonia Celular	735	Serviços
6º	Móveis	517	Produtos
7º	Veículos	453	Produtos
8º	Computadores e acessórios	415	Produtos
9º	Financeiras	363	Assuntos Financeiros
10º	Planos de Saúde	328	Saúde

(Fonte: Procon-SP)

RANKING DE RECLAMAÇÕES (Comparativo entre os anos de 2005 e 2006)

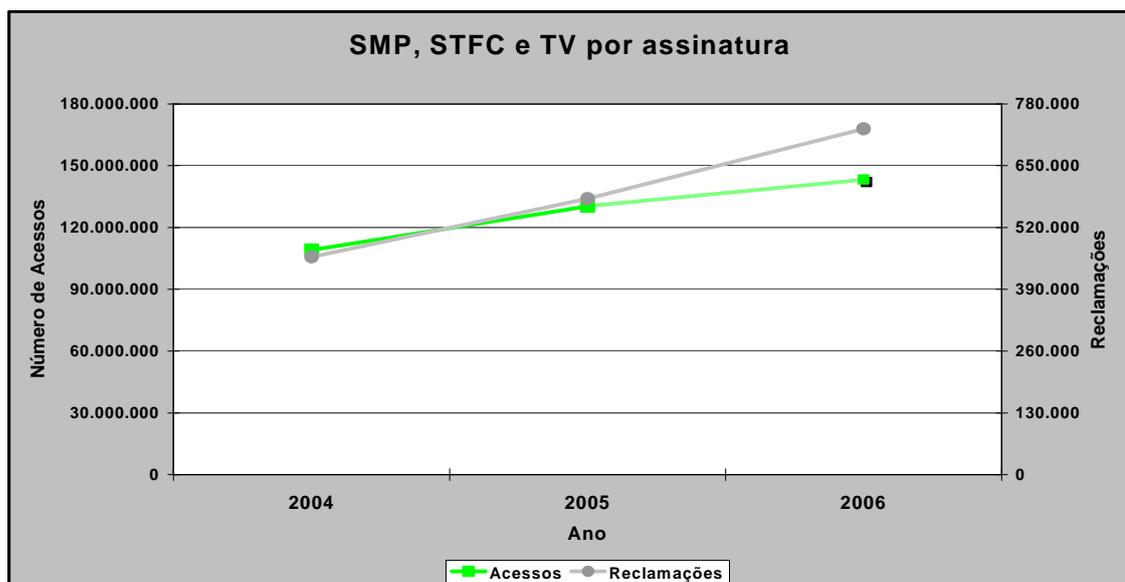
Empresa	Ranking 2006		Ranking 2005	
	Número	Colocação	Número	Colocação
Telefonica -Telesp	2.262	1º	503	4º
Vivo	1.076	2º	870	2º
Embratel	916	3º	591	3º
Parque Aquático do Gugu	829	4º	Não Disponível	Não Disponível
Claro – BCP S/A	534	5º	1.035	1º

(Fonte: Procon-SP)

TOTAL DE RECLAMAÇÕES E NÚMEROS DE ACESSOS

Acessos x Reclamações	Exercício Incremento	2004	2005	Incremento 2004/2005	2006	Incremento 2005/2006
Acessos						
Acessos (móvel)		65.605.677	86.210.336	31,40%	99.918.621	15,90%
Acessos (fixo)		39.577.600	39.852.600	0,70%	38.800.200	-2,60%
Acessos (TV por assinatura)		3.851.100	4.176.400	8,40%	4.579.400	9,60%
Total de Acessos		109.034.377	130.239.336	19,40%	143.298.221	10,00%
Reclamações						
Serviço Móvel Pessoal		195.665	340.248	73,90%	416.135	22,30%
Serviço Telefônico Fixo Comutado		259.410	236.070	-9,00%	302.443	28,10%
TV por assinatura		3.187	4.327	35,80%	9.050	109,20%
Total		458.262	580.645	26,70%	727.628	25,30%
Taxa de reclamações						
Acessos (móvel)		0,30%	0,40%	32,60%	0,42%	5,30%
Acessos (fixo)		0,66%	0,59%	-9,60%	0,78%	31,60%
Acessos (TV por assinatura)		0,08%	0,10%	25,30%	0,20%	90,40%
Total de Acessos		0,42%	0,45%	6,20%	0,51%	13,90%

(Fonte: Anatel)

RECLAMAÇÕES NA ANATEL E NÚMERO DE ACESSO DOS SERVIÇOS

(Fonte: Anatel)

PROCESSOS EM CURSO: CÍVEIS E CRIMINAIS NA CAPITAL

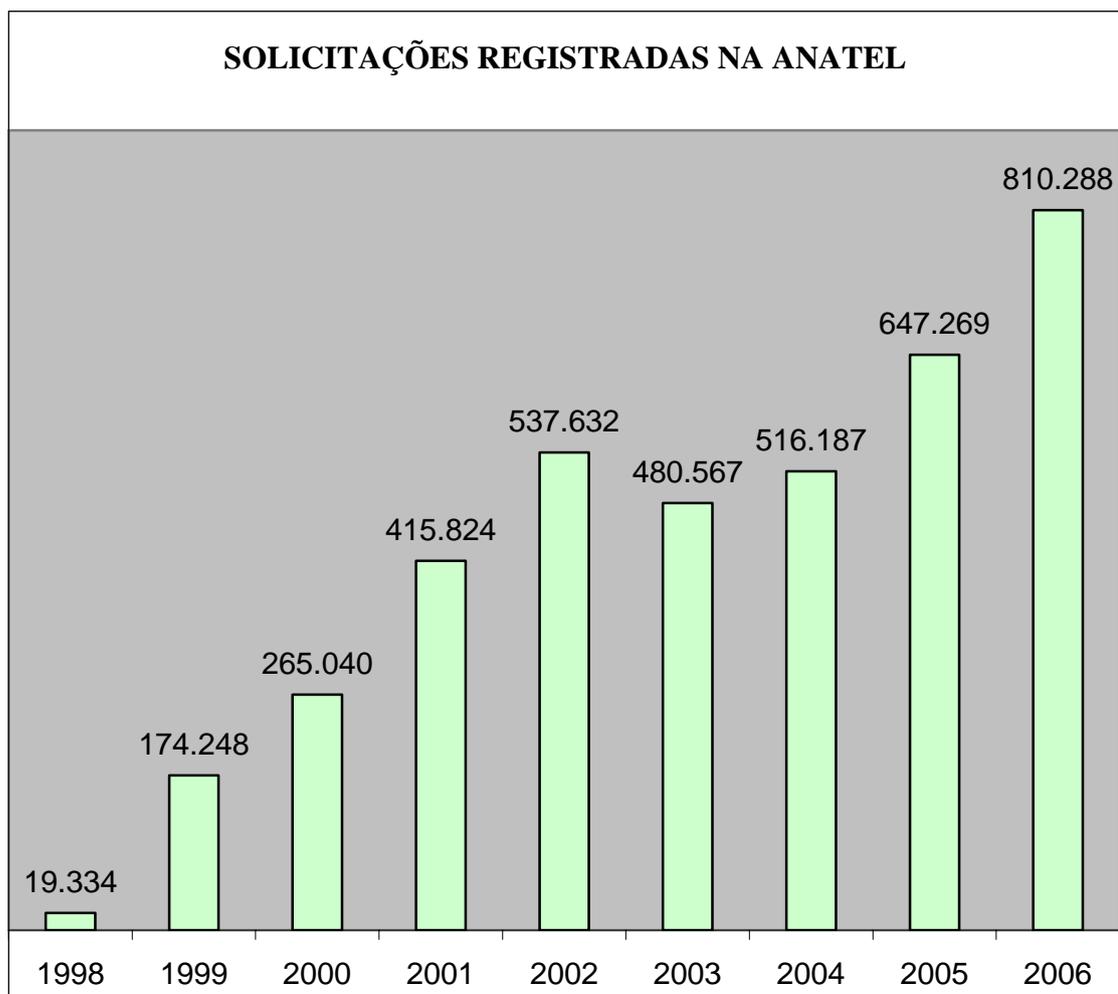
Causas Comuns	Defesa do Consumidor	Trânsito	SAJ	Criminais	Total
77.749	103.486	15.435	33.141	7.800	237.611

(Fonte: Tribunal de Justiça da Bahia)

RANKING DE RECLAMAÇÕES NO RIO DE JANEIRO

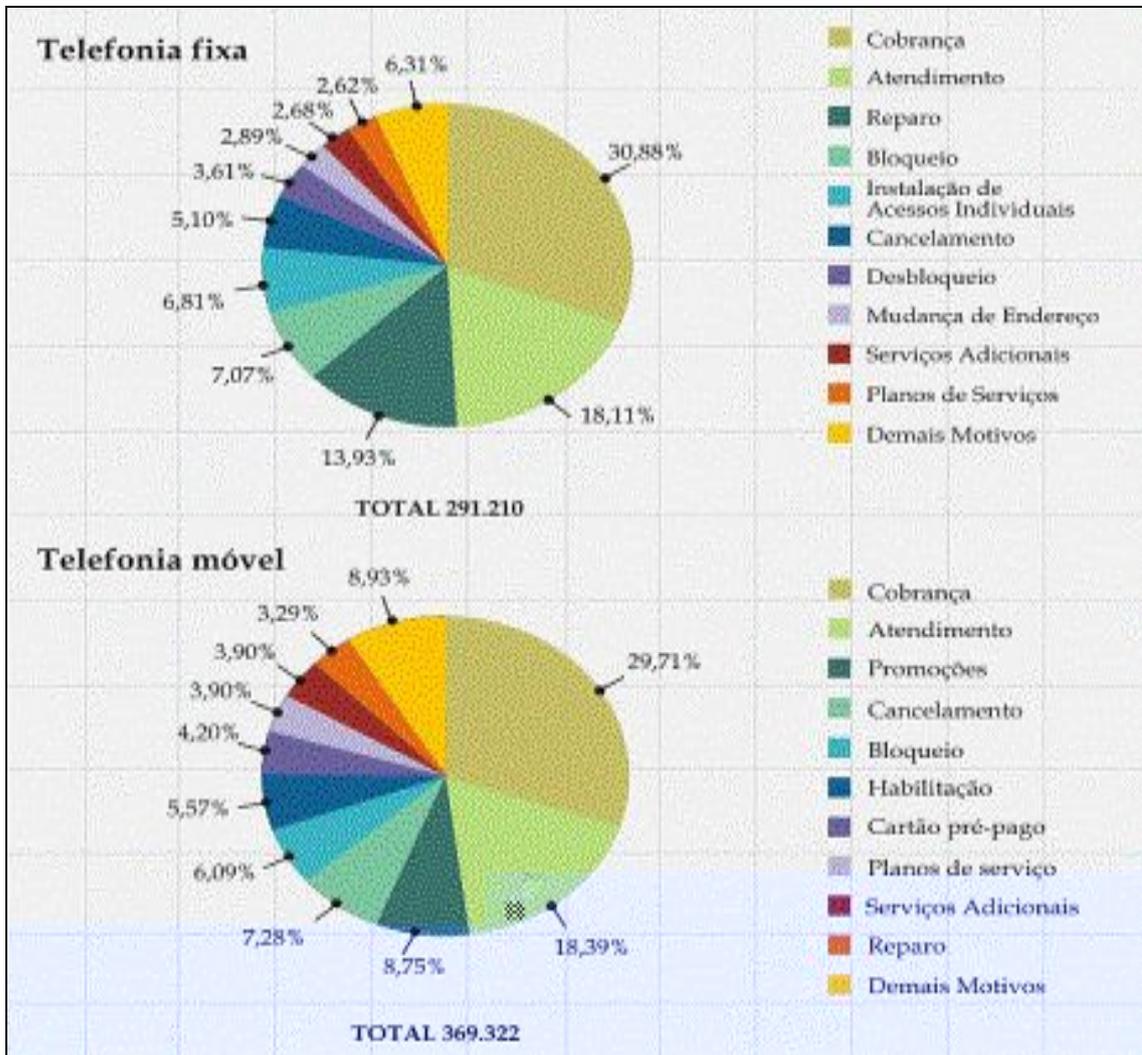
Ranking	Empresa	Processos
1º	Telemar	4918
2º	Ampla	2240
3º	Vivo	1664
4º	Light Serviços de Eletricidades S.A.	1162
5º	Claro ATL - Algar Telecom Leste S.A.	774
6º	Banco Itaú S.A.	693
7º	Banco do Brasil S.A.	509
8º	Fininvest S.A.	491
9º	Credicard	479
10º	Banco Unibanco S.A.	471
11º	Banco Bradesco	447
12º	Indústria Cataguazes de Papel LTDA	401
13º	TIM Portale Rio Norte S.A.	389
14º	EMBRATEL - Emp. Bras. de Telecomunicações.	382
15º	OI TL PCS S.A.	373

(Fonte: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Delton%20Ricardo%20Soares%20Meirelle_Efetividades%20e%20Garantias%20do%20Processo.pdf)



(Fonte: Anatel)

RECLAMAÇÕES POR MOTIVO REGISTRADAS NA ANATEL



(Fonte: Anatel)