VOTO Nº 11/2019/MM

Processo nº 53500.000607/2019-33

Interessado: Agência Nacional de Telecomunicações

CONSELHEIRO

MOISÉS QUEIROZ MOREIRA

1. **ASSUNTO**

1.1. Avaliação quanto à conveniência e à oportunidade, assim como autorização a partir de ato de governança, da contratação, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis até o limite de 60 (sessenta) meses, de atividades especializadas de *benchmarking* e medição de condições da prestação dos Serviços Móvel Pessoal (SMP) e de Comunicação Multimídia (SCM), no intuito de conferir informações à Anatel e à população brasileira a respeito notadamente da qualidade e da cobertura dos serviços oferecidos, bem como o uso eficiente de recursos escassos como as faixas de radiofrequência e o comportamento dos agentes de mercado em termos de competição.

2. **EMENTA**

ATO DE GOVERNANÇA PARA AUTORIZAÇÃO DE DESPESA. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA CONTRATAÇÃO DE ATIVIDADES ESPECIALIZADAS DE *BENCHMARKING* E MEDIÇÃO DE CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS MÓVEL PESSOAL (SMP) E DE COMUNICAÇÃO MULTIMÍDIA (SCM). NECESSIDADE DE CONFERIR INFORMAÇÕES À ANATEL E À POPULAÇÃO BRASILEIRA A RESPEITO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS. COMPORTAMENTO DOS USUÁRIOS. COLETA DE DADOS POR *CROWDSOURCING*. BENEFÍCIOS DEMONSTRADOS. HARMONIZAÇÃO COM O MODELO ATUAL DE AFERIÇÃO DE QUALIDADE. REJEIÇÃO DA CONTRATAÇÃO DOS SUBPRODUTOS DE INFORMAÇÕES DE *DRIVE-TEST* E DE *BENCHMARKING* INTERNACIONAL. VALOR ELEVADO COM POUCA ABRANGÊNCIA. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA PRÓPRIOS, COM CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES. PELA APROVAÇÃO PARCIAL DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA CONTRATAÇÃO, ASSIM COMO, EM ATO DE GOVERNANÇA, PELA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA NECESSÁRIA.

2.1. O novo Regulamento de Qualidade, aprovado em 12 de dezembro de 2019 pelo Conselho Diretor da Anatel, prevê a possibilidade da Agência efetuar integral ou parcialmente a aferição da qualidade ou contratar terceiros para realizá-la, devendo, neste caso, assumir os respectivos custos da contratação. Tal flexibilidade dialoga com a contratação ora pretendida,

especialmente no que se refere à contratação dos subprodutos de informações de *crowdsource* e informações para a sociedade.

2.2. A contratação do subproduto de informações de *drive-test* corresponde a elevado percentual do valor do contrato e não prevê transferência de tecnologia. Utilizar equipamentos próprios de fiscalização e investir em capacitação de nossos fiscais pode ser mais econômico e gerar mais valor à instituição.

2.3. A proposta relativa à realização de *drive-tests* prevê a realização de duas campanhas de coleta, no período de duração do contrato, totalizando uma centena de municípios cobertos, o que representa menos de 2% do total de municípios brasileiros e menos de quatro por Unidade da Federação, em média, deixando de fora parte relevante da população (cerca de 60%).

3. REFERÊNCIA

3.1. Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013;

3.2. Matéria para Apreciação do Conselho Diretor nº 724/2019, de 10/7/2019 (SEI 4348089);

3.3. Voto nº 57/2019-PR (SEI nº 4410661).

4. RELATÓRIO

DOS FATOS

4.1. O presente processo trata de avaliação quanto à conveniência e à oportunidade, assim como autorização a partir de ato de governança, da contratação no valor estimado de R$ 14.924.132,79 (catorze milhões novecentos e vinte e quatro mil cento e trinta e dois reais e setenta e nove centavos), pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis até o limite de 60 (sessenta) meses, de atividades especializadas de benchmarking e medição de condições da prestação dos Serviços Móvel Pessoal (SMP) e de Comunicação Multimídia (SCM), no intuito de conferir informações à Anatel e à população brasileira a respeito notadamente da qualidade e da cobertura dos serviços oferecidos.

4.2. Em 10 de julho de 2019, o Processo foi encaminhado à Presidência da Anatel, por meio da Matéria para Apreciação do Conselho Diretor nº 724/2019 (SEI nº 4348089), para deliberação pelo Colegiado da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

4.3. Dada a complexidade da matéria, em 1º de agosto de 2019 foi realizada, no âmbito da Reunião Administrativa do Conselho Diretor (873ª RCD), apresentação da proposta pela Área Técnica da Anatel aos Conselheiros, a fim de dirimir dúvidas acerca do produto a ser contratado.

4.4. Em 09 de agosto de 2019, foi expedido o Memorando Circular nº 24/2019/GPR (SEI nº 4481491) às áreas técnicas envolvidas na contratação, a fim de obter maiores esclarecimentos com relação a pontos importantes da proposta, tais como: (i) o nível de participação das diversas áreas envolvidas;

(ii) o tratamento e guarda da base de dados bruta obtida a partir das atividades a serem contratadas; (iii) a convivência com a proposta do novo Regulamento de Qualidade em deliberação no Conselho Diretor; (iv) a possível sobreposição com as atividades de drive-tests já realizadas pela Agência; (v) o período do contrato; (vi) e a disponibilidade orçamentária.

4.5. Em resposta à diligência, foi apresentado o Informe nº 321/2019 /COQL/SCO (SEI nº 4511086), que apresentou as informações complementares solicitadas.

4.6. Em 12 de dezembro de 2019, foi aberto o Circuito Deliberativo, pelo período de sete dias, propondo aprovar a conveniência e oportunidade, bem como a autorização para celebração de novo contrato administrativo, nos termos do Voto nº 57/2019-PR (SEI nº 4410661).

4.7. O referido voto traz maiores detalhes acerca do referido processo, sendo que este voto se limita a apresentar divergência parcial motivada com relação à proposta.

DAS CONSIDERAÇÕES POR PARTE DESTE CONSELHEIRO

4.8. Conforme explicitado, o presente processo versa sobre a contratação de atividades especializadas de benchmarking e medição de condições da prestação dos Serviços Móvel Pessoal (SMP) e de Comunicação Multimídia (SCM), no intuito de conferir informações à Anatel e à população brasileira a respeito notadamente da qualidade e da cobertura dos serviços oferecidos.

4.9. Atualmente a Anatel já conta com uma entidade externa, a Entidade Aferidora da Qualidade de Banda Larga (EAQ), responsável por acompanhar a qualidade dos serviços de banda larga fixa e móvel (SCM e SMP). A EAQ foi criada em 2011, por meio das Resoluções nº 575/2011 e 575/2001, e passou por aperfeiçoamentos desde sua criação, ao ponto que hoje sua atuação é considerada satisfatória pela Anatel.

4.10. A EAQ calcula indicadores de banda larga a partir de método definido pela Agência por meio do Grupo de Implantação de Processos de Aferição da Qualidade (GIPAQ), coordenado pela Anatel, mas composto também pela própria EAQ e pelas operadoras.

4.11. Os consumidores também podem efetuar seus próprios testes oficiais de velocidade por meio do aplicativo gratuito “EAQ”, que apresenta a velocidade instantânea medida e aspectos como latência e perda de pacotes, que impactam diretamente na experiência de uso de dados.

4.12. Ademais, convém mencionar que esse modelo de delegação de determinadas atividades a entidades externas contratadas e mantidas pelas empresas reguladas do setor é amplamente utilizado pela Anatel, como forma de contribuir para o bom funcionamento do setor sem ônus para a Administração Pública.

4.13. Como exemplo podemos citar a Entidade Administradora da Portabilidade Numérica, criada pelo Regulamento Geral de Portabilidade, aprovado pela Resolução nº 460/2007. É relevante citar também a Entidade

Supervisora das Ofertas de Atacado, criada pelo Plano Geral de Metas de Competição, aprovado pela Resolução nº 600/2012; bem como a recém-criada Entidade Administradora do Sistema Informatizado dos recursos de numeração, no âmbito do Regulamento Geral de Numeração, aprovado pela Resolução nº 709/2019.

4.14. O Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pelo Conselho Diretor em 12 de dezembro de 2019, a fim de evoluir o modelo da EAQ, prevê sua substituição pela Entidade de Suporte à Aferição da Qualidade (ESAQ). O RQUAL reduz a quantidade de indicadores do serviço coletados e aumenta a granularidade de tais indicadores, que passam a ser por municípios, e não mais Unidade da Federação e área de numeração. Prevê, também, a atribuição de selos de qualidade por prestadora e por serviço. Cumpre ressaltar que operadoras classificadas como de pequeno porte têm a faculdade de participar das medições, com conjunto restrito de obrigações. Tal assimetria visa reduzir custos e barreiras aos pequenos provedores, para fomento à competição setorial, sem, no entanto, impedir quem queira participar.

4.15. O novo RQUAL prevê, ainda, a possibilidade da Agência efetuar integral ou parcialmente a aferição da qualidade ou contratar terceiros para realizá-la, devendo, neste caso, assumir os respectivos custos da contratação. Tal flexibilidade dialoga com a contratação ora pretendida, especialmente no que se refere à contratação dos subprodutos de informações de *crowdsource* e informações para a sociedade.

4.16. Um dos principais itens do contrato corresponde aos *drive-tests*, cujo custo representa mais de 60% do valor de algumas propostas de pesquisa de preço apresentadas pelos fornecedores consultados.

4.17. Conforme consta da Minuta de Termo de Referência COQL (SEI nº 4259607), a Agência já dispõe de ferramentas que têm a capacidade de gerar parte das informações que serão obtidas com os *drive-tests*. O fato de tais equipamentos terem sido utilizados principalmente para se medir o cumprimento dos compromissos de abrangência não impede que eles sejam empregados em outras tarefas, inclusive aquelas previstas na contratação proposta.

4.18. Nota-se, ainda, que a avaliação de que não existiriam recursos humanos na Agência com experiência e conhecimentos específicos para a medição aqui proposta não pode ser considerada um obstáculo instransponível para utilização dos equipamentos que a Anatel já possui. A meu ver, essa realidade poderia ser superada com treinamento de fiscais e direcionamento de equipes para a realização de trabalhos sobre o tema, proporcionando a difusão do conhecimento.

4.19. Nesse sentido, cabe ressaltar que a proposta de contratação ora em análise não prevê “capacitação” ou “transferência de tecnologia”, sob o argumento de que imputariam custos financeiros e de especificações adicionais relevantes ao contrato. Tampouco prevê a possibilidade do uso dos recursos próprios de fiscalização, prevendo, tão-somente, que “*os*

agentes da Anatel podem acompanhar as fases de planejamento, execução e tratamento das coletas de drive-test". Entendo que usar recursos próprios de fiscalização e investir em capacitação de nossos fiscais seria mais econômico e geraria mais valor à instituição, tendo em vista que o capital humano é seu principal ativo.

4.20. De maneira semelhante, considero que a execução de tais trabalhos pela própria Anatel não impediria a realização de comparações dos resultados nacionais com outros países. Além disso, diante das características peculiares do nosso país, com dimensões continentais e disparidades regionais e sociais acentuadas, a simples contraposição de resultados obtidos em território nacional com outros países nem sempre trariam resultados relevantes e que podem ser utilizados para o cumprimento da missão da Anatel.

4.21. Analisando-se mais detidamente a proposta relativa à realização de *drive-tests*, verifica-se que estão previstas a realização de duas campanhas de coleta, no período de duração do contrato, totalizando uma centena de municípios cobertos, o que representa menos de 2% do total de municípios brasileiros e menos de quatro por Unidade da Federação, em média. Mesmo que sejam escolhidas as capitais e os municípios com as maiores populações, conforme tabela incluída no Anexo SEI nº 4297671, ainda assim uma parte relevante da população (cerca de 60%) não estaria abarcada em tais testes. E, em muitas situações, são justamente os pequenos municípios que sofrem com perda de qualidade e que deveriam ser avaliados, o que demonstra a pouca abrangência que tais testes teriam.

4.22. É preciso destacar, também, que, realizando-se uma divisão simples da estimativa de valores para a execução de *drive-tests* (60% do valor total do contrato), no montante aproximado de R$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), pelo total de municípios previstos, chega-se ao valor aproximado de 90.000,00 (noventa mil reais) por município. Valor considerado bastante elevado, e que não é necessariamente compatível com os resultados que podem ser obtidos com tal realização.

4.23. Por tais considerações, não me sinto confortável em acompanhar integralmente a proposta de contratação apresentada, descrita na Matéria para Apreciação do Conselho Diretor nº 724/2019 (SEI nº 4348089). Desse modo, voto por acompanhar parcialmente o Voto nº 57/2019/PR, de modo a aprovar a contratação dos subprodutos de informações de *crowdsource* e informações para a sociedade, e rejeitar a contratação dos subprodutos de informações de *drive-test* e de benchmarking internacional.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, voto por acompanhar parcialmente o Voto nº 57/2019/PR, de modo a aprovar a contratação dos subprodutos de informações de *crowdsource* e informações para a sociedade, e rejeitar a contratação dos subprodutos de informações de *drive-test* e de benchmarking internacional.

Documento assinado eletronicamente por **Moisés Queiroz Moreira**, **Conselheiro**, em 18/12/2019, às 20:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da Portaria nº 912/2017 da Anatel.

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://www.anatel.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **5048799** e o código CRC **390D01A1**.