

**PROCESSO Nº 53500.016759/2019-58**

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DE OBRIGAÇÕES**

**1. ASSUNTO**

1.1. Proposta de alteração da Metodologia de Cálculo do Valor Base das Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários, aprovada pela Portaria nº 791, de 26 de agosto de 2014.

**2. REFERÊNCIAS**

2.1. Metodologia de Cálculo do Valor Base das Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários (MDGU), aprovada pela Portaria nº 791, de 26 de agosto de 2014;

2.2. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT);

2.3. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (LPA);

2.4. Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, que aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA);

2.5. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que aprova o Regimento Interno da Anatel (RIA).

**3. ANÁLISE**

3.1. O objetivo deste informe é apresentar limitações decorrentes da aplicação prática da metodologia de cálculo de multas aprovada para sancionar as prestadoras de serviços de telecomunicações nos casos de infrações aos direitos e garantias dos usuários, sugerindo uma alteração pontual nos fatores de ponderação, de maneira a tratar os problemas identificados.

**Da metodologia atual e dos fatores de ponderação**

3.2. A Metodologia de Cálculo do Valor Base das Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários (MDGU) em vigor atualmente foi aprovada pela Portaria do Conselho Diretor da Anatel nº 791/2014, tendo como escopo a aplicação de multa às prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao Uso do Público em Geral (STFC), Serviço Móvel Pessoal (SMP), Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), em decorrência de infrações a direitos e garantias dos usuários.

3.3. A MDGU utiliza a seguinte fórmula para cálculo da multa a ser aplicada nesses casos:

$$V_{Base} = \left(\frac{U_a}{U_t}\right)^{0,5} \times (Fator_{DT}) \times \left(\frac{1}{FG}\right) \times V_{Ref}$$

3.4. Onde:

a)  $V_{Base}$ : Valor base de multa referente a uma infração, sobre o qual ainda serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, bem como os limites mínimos e máximos para aplicação de multa, nos termos do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas;

b)  $U_a$ : Quantidade de Usuários que foram afetados pela infração;

c)  $U_t$ : Total de Usuários da base da Prestadora;

d)  $Fator_{DT}$ : Fator de proporcionalidade da Infração obtida da seguinte forma, sendo "D" o dano da infração e "T" o tempo de duração da infração:

$$Fator_{DT} = \frac{D + T}{6}$$

e) FG: Fator de Gravidade. Fator referente à Gradação da Infração, podendo assumir os seguintes valores: 5 (quando Leve), 2 (quando Média) e 1 (quando Grave);

f)  $V_{Ref}$ : Valor correspondente a um percentual  $k = 1\%$  da Receita Operacional

Líquida Mensal – ROL da prestadora, da época da aplicação da sanção.

3.5. A MDGU traz ainda tabela que gradua o fator dano (D) de acordo com a natureza da infração, nos termos a seguir:

	Conduta	1	2	3	4	5	10
a)	Lesão ou ameaça à integridade física					x	x
b)	Danos materiais, inclusive cobrança indevida				x	x	
c)	Negativa de atendimento			x	x	x	
d)	Omissão de informação		x	x	x		
e)	Informação errônea ou que induza o usuário a erro		x	x	x		
f)	Infração sem prejuízo perceptível	x	x				
g)	Oferta discriminatória			x	x		
h)	Impedimento ou dificuldade à fruição do serviço sem culpa do Usuário			x	x	x	
i)	Desrespeito a regras de sigilo				x	x	
j)	Venda casada			x	x	x	
k)	Impedimento ou dificuldade para o exercício de direito		x	x	x		
l)	Inserção indevida em cadastros de devedores				x	x	

3.6. Por fim, no que diz respeito ao fator tempo (T), a MDGU orienta que sejam adotados os seguintes parâmetros:

Tempo	
1	Até 1 dia
1,5	De 1 dia a 30 dias
2	Entre 30 dias e 6 meses
2,5	Entre 6 meses e 1 ano
3	Mais de um ano

3.7. Portanto, considerando que o último fator (VRef) é uma medida da capacidade econômica da prestadora a partir de sua receita operacional líquida mensal, a MDGU utiliza três fatores de ponderação da multa: i) relação entre usuários atingidos e usuários totais (UA/UT); ii) Fator DT, que diz respeito ao dano da infração e ao seu tempo de duração; e iii) fator de gravidade (FG).

3.8. Pela pequena extensão dos fatores dano, tempo e gravidade, verifica-se que o grande fator de ponderação da capacidade econômica da prestadora é dado pela divisão dos usuários atingidos em relação aos usuários totais.

3.9. A questão que se coloca a partir da aplicação da metodologia aprovada é que essa ponderação não ocorre diante de infrações sistêmicas ou procedimentais, o que tem limitado em muito o sopesamento adequado das condutas desta natureza.

#### **Do fator UA/UT no cálculo das multas referentes às infrações sistêmicas**

3.10. Assim se posiciona a Procuradoria Federal Especializada da Anatel (PFE-Anatel), em seu Parecer nº 680/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, sobre a qualificação das infrações como sistêmicas ou pontuais:

28. Em relação à qualificação das infrações como sistêmicas ou pontuais, cabe-se aclarar a interpretação adotada pela Agência destes institutos.

29. Embora não se tenha firmado um conceito normativo, a conduta sistêmica leva em conta, antes de tudo, a natureza da infração e a possibilidade de, em uma relação de consumo de massa, o fornecedor adotar medidas de caráter procedimental que, potencialmente, afetariam os consumidores indiscriminadamente. Dá que não se faz necessária que a fiscalização faça a constatação concreta, em cada relação prestadora versus usuário, da infração, uma vez que a conduta em si repercute em todos os consumidores protegidos por determinado comando normativo.

30. Pode-se exemplificar com a hipótese de descumprimento do art. 15, §8º da Resolução nº 477/2005 (embora o dispositivo tenha sido revogado e substituído pelo art. 26 do RGC). Ora, se resta comprovado que a prestadora tem por conduta empresarial não realizar qualquer gravação das chamadas telefônicas efetuadas ao Centro de Atendimento, não se faz necessário que se realize essa constatação em todos os casos. Entende-se, nessas hipóteses, que a conduta da prestadora espalha-se por todo o universo de usuários que aquela norma específica objetivou proteger, o que não se confunde, por certo e necessariamente, com todos os usuários da prestadora.

31. Um outro claro exemplo de infração sistêmica que poderia ser mencionado é a existência de um contrato-modelo de prestação do SMP que desatende a legislação. Ora, se o contrato estruturado pela prestadora encontra-se dissonante com os comandos normativos, é de se supor que essa avença foi replicada para todas as contratações realizadas, sem que seja necessário que a fiscalização requiera da prestadora o envio de todos os contratos para juntada no PADO.

32. É necessário, portanto, essencialmente, avaliar: 1) a natureza da infração; e 2) se a conduta da prestadora é procedimental, isto é, geral e abstrata, aplicada a todas as hipóteses como regra.

33. Partamos para um outro exemplo. Imagine-se a situação de rompimento de cabos que resultasse na interrupção do serviço de um determinado bairro em uma cidade. Teríamos um evento de origem comum e que atingiu um número expressivo de usuários. Observando a questão,

no entanto, sob a perspectiva conceitual da infração sistêmica ou procedimental, não nos parece que a omissão no cuidado específico daqueles cabos resulte em reflexos para outras localidades ou que tenha caráter procedimental. Ao contrário, a conduta e seus efeitos foram únicos. Não haveria, portanto, infração sistêmica.

34. **Não há, conseqüentemente, relação necessária e lógica entre o número de usuários atingidos e a qualificação da infração como sistêmica.** É possível uma infração não sistêmica atingir um número expressivo de usuários, como no exemplo acima. O contrário, no entanto, via de regra, é verdadeiro. As infrações sistêmicas, até pela natureza do serviço de massa, impactam um número elevado de consumidores.

35. Assim, em contraponto às infrações pontuais, que podem ser caracterizadas por uma situação, digamos, localizada, incapaz, na maioria dos casos, de alcançar número expressivo dos usuários da prestadora, temos as infrações de natureza sistêmica ou procedimental.

36. **Veja-se que não se trata de conclusão advinda de uma fiscalização que objetiva extrair os dados de critérios estatísticos. Não é isso. A questão é conceitual.** Parte-se do pressuposto, como no exemplo acima, que, se a fiscalização constatou a inexistência de um sistema de gravação das interações entre os usuários e a prestadora, não houve, por decorrência lógica, nenhum registro obrigatório para qualquer das chamadas ao Centro de Atendimento. A questão é antecedente. O que se comprova é que a conduta estabelecida como regra geral pela prestadora aliada a natureza da infração, propaga-se para todo o universo de usuários. Por conseguinte, **a conclusão por sistêmica não se atinge pela fiscalização de todas as ligações telefônicas travadas com o consumidor (no exemplo citado acima), mas pela constatação que a prestadora tem por orientação geral e abstrata não seguir a determinação legal.**

3.11. Percebe-se, assim, que a caracterização de uma infração como sistêmica não demanda que a fiscalização comprove que todos os usuários da base da prestadora tenham sido atingidos, apenas que a conduta da prestadora, por sua natureza procedimental, evidencie sua "orientação geral e abstrata em não seguir a determinação legal".

3.12. No cálculo da multa trazido pela MDGU, a caracterização de uma infração como sistêmica se traduz na atribuição de números equivalentes aos usuários atingidos (UA) e aos usuários totais (UT), de forma que a divisão daquele por este resulte no número 1.

3.13. Já nas infrações pontuais, ao se aplicar a mesma fórmula, teremos um resultado menor que 1, uma vez que o número de UA será necessariamente menor que o de UT, o que denotaria uma infração de menor potencial ofensivo.

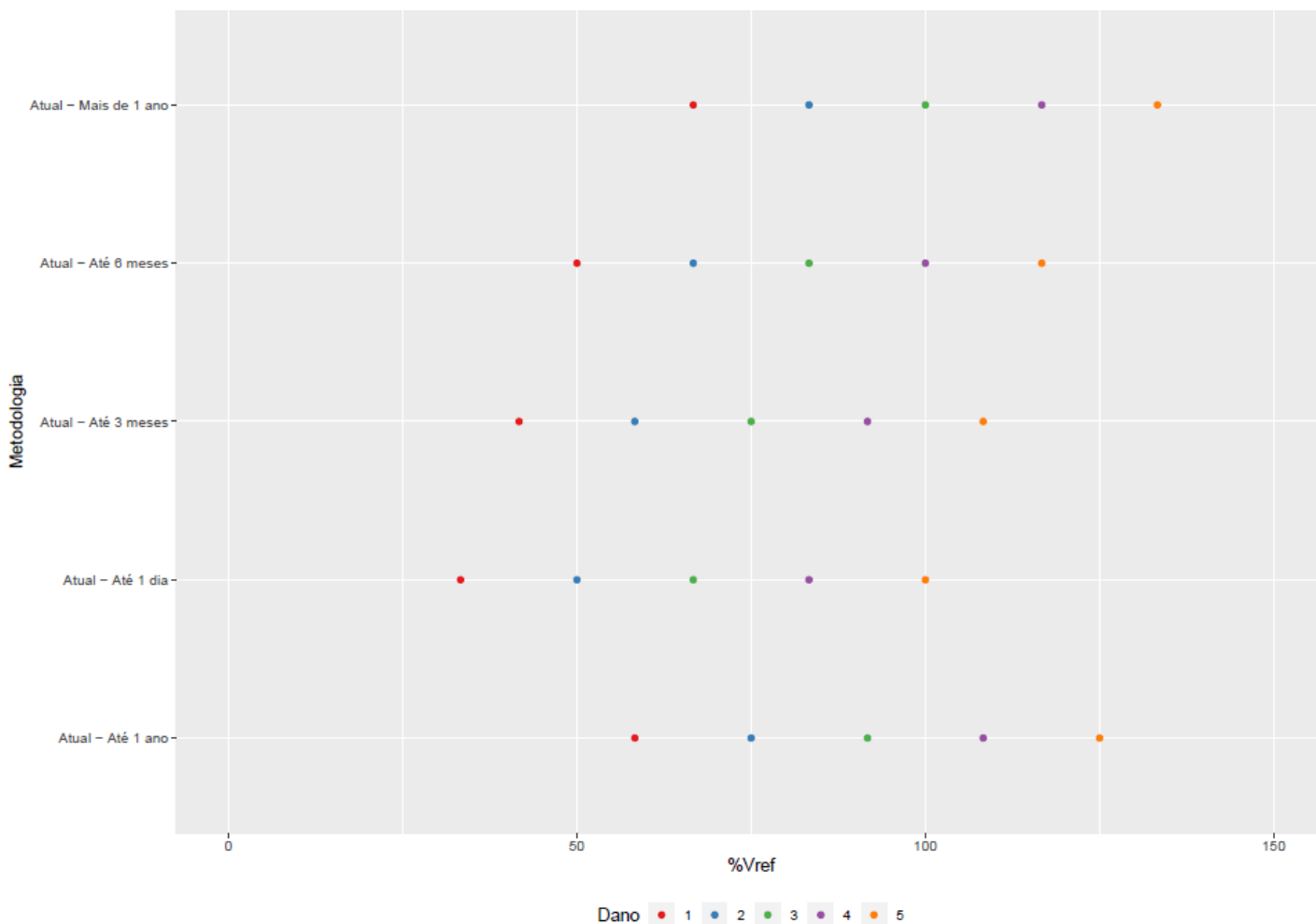
3.14. Em outras palavras, no cálculo da multa a ser aplicada em razão de conduta infracional sistêmica da prestadora, deve ser desconsiderado o número efetivo de UA e UT, utilizando-se sempre o maior resultado possível para o fator, qual seja, 1 (um).

3.15. Assim, nas infrações sistêmicas, a Administração tem pouca liberdade para ponderar as condutas sistêmicas entre si.

3.16. A questão fica evidente se compararmos duas infrações sistêmicas de naturezas diversas cometidas pela mesma prestadora no decorrer do mesmo ano. A ROL para as duas infrações será a mesma. O fator UA/UT resultará sempre no valor máximo possível (1). Do mesmo modo, o fator FG também resultará no valor máximo possível (1), em razão das infrações que atingem número significativo de usuários serem necessariamente graves por força do art. 9º, §3º, III, do RASA. Assim, restará pouca flexibilidade para variar a sanção em razão da natureza, temática ou particularidades do caso apurado.

3.17. Nesse caso, o único fator a variar conforme as peculiaridades das infrações apuradas seria o Fator DT, correspondente à soma do item dano da infração ao item tempo de duração da infração, dividido pelo número 6, sendo que o dano é previamente determinado pela tabela constante do item 5 da Portaria nº 791/2014, que classifica as condutas da prestadora em 12 (doze) tipos gerais.

3.18. A rigidez do cálculo de multa trazido atualmente pela MDGU fica demonstrada no gráfico a seguir. Excluindo o dano de valor 10, de rara ocorrência, o gráfico apresenta todas as variações possíveis para os fatores relacionados ao dano e tempo (Fator DT) de uma mesma prestadora. Fica evidente que os valores de multa a serem gerados com a aplicação da metodologia atual se resumem a apenas 25 (vinte e cinco) possibilidades, que, no entanto, só permitem 13 (treze) valores únicos de multa:



3.19. Considerando que um Procedimento para a Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado) pode conter várias infrações sistêmicas observadas em um mesmo período de fiscalização - o que equaliza o fator tempo (T), as possibilidades de sanção restringem-se à variação do fator dano (D), limitando o valor da multa a apenas cinco possibilidades.

3.20. Se levarmos em consideração a extensão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632/2014, principal regulamento relacionado a direitos dos usuários em vigência atualmente na Agência, esse pequeno rol de possibilidades de valor de multa mostra-se insuficiente. O RGC possui 114 (cento e quatorze) dispositivos que comportam dezenas de obrigações de diversas naturezas sobre variados assuntos (cobrança, atendimento, oferta, contratação, rescisão, venda casada, falha de informação etc). Percebemos o quanto uma variação máxima possível de 5 (cinco) ou mesmo 13 (treze) combinações para sancionar as eventuais infrações sistêmicas daí resultantes é insuficiente para ponderar as multas a serem aplicadas levando em conta as particularidades das condutas sistêmicas avaliadas.

3.21. Ao final, a MDGU, apesar de trazer mais segurança jurídica e previsibilidade para os processos sancionadores da Agência relacionados a direitos dos consumidores, acaba por mitigar as propriedades pedagógicas da multa e dificultar seu uso pela área técnica como ferramenta regulatória quando se está diante de uma infração de natureza procedimental.

#### **Dos problemas decorrentes da aplicação prática do fator UA/UT**

3.22. Além da falta de flexibilidade da MDGU, é necessário reconhecer que a aplicação prática do fator UA/UT tem sido fonte de diversas controvérsias.

3.23. Em primeiro lugar, o número de usuários totais (UT) de uma prestadora consiste em número especialmente volúvel, que não se mantém constante sequer enquanto perdura a ação de fiscalização.

3.24. Por outro lado, em muitas ações de fiscalização é impossível que o fiscal avalie de forma censitária toda a base da prestadora (UT) e aponte com exatidão o número de consumidores efetivamente prejudicados pela conduta praticada, recorrendo a métodos amostrais para indicar o número de usuários atingidos (UA).

3.25. Isso quer dizer que, ao calcular a multa a ser aplicada em razão da caracterização de determinada infração como pontual, os números referentes a UA e UT, apesar de contestáveis, influenciam de forma determinante o valor final da sanção.

3.26. E, mesmo em relação às infrações sistêmicas, situação em que o fator UA/UT sempre

resulta no máximo possível, sua aplicação não se dá sem polêmica, uma vez que as prestadoras defendem que a fiscalização da Agência somente poderia conferir-lhe valor máximo mediante comprovação nos autos de que de fato todos os usuários da base da prestadora tenham sido atingidos pela conduta infratora.

3.27. Por exemplo, na hipótese de uma ação de fiscalização que constatasse a utilização de modelo de sumário da oferta (fornecido no ato das contratações de seus planos de serviços pelas lojas da prestadora) que não trouxesse as informações relacionadas a valores de preços e tarifas aplicáveis, data e regra de reajuste, limites de franquia e velocidades mínima e média de conexão, a infração seria considerada sistêmica, uma vez que o descumprimento do regulamento não se deu de forma pontual, mas de forma sistematizada, decorrendo de orientação geral e abstrata de descumprir a obrigação regulamentar prevista no art. 50 RGC.

3.28. No entanto, o pleito das prestadoras em casos reais semelhantes ao hipotético citado acima vai de encontro a esse entendimento. Elas defendem que, apesar da natureza sistêmica da infração, não se poderia atribuir valor máximo ao fator UA/UT, devendo a multa ser calculada considerando, no máximo, apenas os consumidores que efetivaram suas contratações no período da fiscalização e, por conseguinte, que de fato receberam o sumário irregular.

3.29. Na prática, a adoção deste segundo entendimento traduziria o afastamento do conceito de infração sistêmica como aquela que diz respeito à conduta de caráter procedimental da prestadora, uma vez que sua transposição matemática passaria a ser exatamente a mesma da infração pontual.

3.30. Essa discussão traz à tona duas questões. Em primeiro lugar, a vinculação da caracterização de infração sistêmica ao número de usuários efetivamente atingidos pela conduta, em discordância da conceituação de infração sistêmica trazida pela PFE-Anatel no Parecer nº 680/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU e historicamente adotada pela área técnica. Em segundo lugar, a falta de confiabilidade ou assimetria de informação entre Agência e regulado sobre os números efetivos de usuários atingidos, o que, certamente, levaria à necessidade de ampliação da fiscalização e do custo de conferência das informações, situação contrária à eficiência e celeridade instrução dos processos administrativos.

3.31. O pleito das prestadoras, ao final, incide no aspecto conceitual de conferir a todas as infrações o tratamento de infração pontual, quando houve um esforço claro da Anatel no sentido de tratar a questão dos direitos dos usuários de maneira globalizante, em acompanhamento das condutas das prestadoras e não de casos específicos de consumidores. Nesse sentido, cabe uma breve apresentação do tratamento do assunto.

#### **Do tratamento e acompanhamento das questões relativas a direitos dos usuários na Agência**

3.32. A Agência recebe as reclamações individuais dos usuários de serviços de telecomunicações por meio do Sistema de Suporte do Atendimento aos Usuários (Focus) e as encaminha para as prestadoras responsáveis procederem ao tratamento das solicitações, caso a caso.

3.33. A área de acompanhamento de direitos dos consumidores da Agência classifica esses registros de reclamações por modalidade e motivo, de forma a possibilitar a identificação dos temas mais reclamados pelos usuários. É a análise desses dados, de forma estatística, que direciona as requisições de pedidos de ações de fiscalização relacionadas a direitos dos consumidores, dentre outros dados.

3.34. A fiscalização, por sua vez, também bebe da fonte das reclamações registradas pelos usuários no Sistema Focus. Além da requisição de documentos e ações de fiscalização *in loco*, os fiscais da Anatel, comumente, coletam amostras das reclamações, estudam seu teor, bem como o teor das respostas encaminhadas pelas prestadoras, e investigam as medidas tomadas em razão dessas solicitações individuais, de forma a identificar o procedimento de trabalho adotado pela prestadora e averiguar a ocorrência de infração ou não.

3.35. Assim, o fluxo atual de tratamento e acompanhamento das questões relacionadas a direitos dos consumidores na Agência demonstra que a instauração de Pados sobre este tema decorre predominantemente de ações de fiscalização em que se prioriza a apuração de condutas das prestadoras que atinjam os direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações em sua coletividade.

3.36. Portanto, considerando que os Pados não são instrumentos de defesa do direito do consumidor individual, mas instrumentos de regulação do setor, que têm como objetivo primordial a melhoria da prestação do serviço como um todo, natural que as ações de fiscalização voltadas para o tratamento de questões pontuais sejam hoje excepcionais, não sendo cabível falar que o processo sancionador se estrutura a partir de casos pontuais.

3.37. Nesse sentido, o ponto ótimo entre o pleito das prestadoras para que o universo atingido seja de fato considerado e se mantenha o compromisso da Agência de acompanhar a conduta além dos casos pontuais é a incorporação da questão amostral no cálculo da sanção às infrações de direitos dos usuários.

3.38. A Portaria da Anatel nº 959, de 19 de novembro de 2012, aprovou a Instrução de Fiscalização sobre a utilização de Métodos Amostrais nas Ações de Fiscalização. O objetivo dessa

Portaria consiste em estabelecer procedimento para utilização de amostras nas ações de fiscalização da Agência. A Portaria conceitua fiscalização censitária como aquela em que há averiguação de 100% (cem por cento) dos elementos pertencentes ao Universo (população) a ser fiscalizado. Por sua vez, fiscalização amostral é aquela em que a averiguação se restringe a uma amostra dos elementos pertencentes ao Universo (população) a ser fiscalizado. Ela explica que as verificações que envolvem uma grande quantidade de elementos a serem analisados (população finita de tamanho  $N_{UNIVERSO}$ ) podem tornar-se impraticáveis. Nesse caso, obtém-se uma amostra de tamanho  $n_{amostra}$  de tal forma que, com nível de confiança e margem de erro preestabelecidos, pode-se realizar a verificação das  $n_{amostra}$  de elementos e inferir o resultado para o número total de  $N_{UNIVERSO}$  elementos.

3.39. Por remeterem a quantidades de elementos significativas, as ações de fiscalização relacionadas a direitos dos usuários, no geral, são realizadas por método amostral. No entanto, a MDGU não contempla essa informação de maneira adequada. Nos casos em se constata conduta procedimental, o fator UA/UT desconsidera os números e usuários atingidos e totais, conferindo ao fator valor máximo. E nos casos em que se constata conduta infracional pontual, utiliza-se o número de UA constante da amostra e o número de UT da base da prestadora, como orienta a MDGU.

3.40. Da inabilidade da MDGU em considerar os dados das amostras trazidas pela fiscalização, em conjunto com a escassez de fatores que permitam trazer para o cálculo da sanção as particularidades do caso concreto, decorre o problema da pouca variação dos valores das multas aplicadas às infrações sistêmicas.

3.41. Em outras palavras, o fator UA/UT não é hábil a ponderar as multas a serem aplicadas às infrações sistêmicas de maneira eficiente. Ao mesmo tempo, a MDGU não considera em seu cálculo fatores de ponderação que possivelmente resolveriam este problema, tais como dados relacionados ao percentual de infringências da amostra constatado na ação de fiscalização e a abrangência geográfica da conduta infracional da prestadora.

#### **Proposta de alteração**

3.42. Considerando as limitações intrínsecas ao fator UA/UT para adequada ponderação das condutas, bem como a sua inaplicabilidade para sopesar as infrações sistêmicas entre si, propõe-se a revisão pontual da MDGU para substituir essa variável por outra mais alinhada com os atuais fluxos de trabalho de acompanhamento e controle das obrigações relativas a direitos dos consumidores. A proposta resume-se a substituir as variáveis UA e UT pelos fatores de relevância da conduta (Rel) e abrangência da infração (Abg).

3.43. O fator relevância da conduta (Rel) traduzirá efetivamente a proporção da irregularidade ou porcentagem da irregularidade dentro do universo examinado pela fiscalização. Ou seja, para infrações constatadas por meio de fiscalização censitária, o Rel será correspondente ao produto do número de casos efetivamente irregulares sobre o total de casos apontados pelos fiscais. Já no caso de fiscalização amostral, será correspondente à proporção de casos irregulares dentro da amostra colhida pelo fiscal, nos termos da Portaria nº 959/2012.

3.44. Por sua vez, o fator Abg será proporcional à área geográfica em que houver constatação de cometimento da infração pela prestadora, modulando a multa conforme o espaço de desenvolvimento da conduta. Assim, a sanção será coerente com o número de regiões geográficas em que se identificou o descumprimento da norma, tendo em vista a disseminação da infração pelo território nacional. Registra-se que o conceito de região geográfica adotado aqui é a divisão do Brasil em cinco regiões: Centro-oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.

3.45. Assim, a sugestão de nova fórmula de cálculo é a seguinte:

$$V_{Base} = Rel \times Abg \times (Fator_{DT}) \times \left(\frac{1}{FG}\right) \times V_{Ref}$$

3.46. Onde:

a)  $V_{Base}$ : Valor base de multa referente a uma infração, sobre o qual ainda serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, bem como os limites mínimos e máximos para aplicação de multa, nos termos do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas;

b) Rel: Relevância da conduta infracional, fornecida pelo Relatório de Fiscalização, por meio da proporção entre casos irregulares e casos fiscalizados (sendo a fiscalização censitária), ou a proporção de casos irregulares da amostra (sendo a fiscalização amostral);

c) Abg: Abrangência geográfica da infração constatada pela fiscalização, a ser obtida da seguinte forma:

Extensão da infração*	Fator Abg
-----------------------	-----------

1 (uma) Unidade Federativa (UF)	0,1
Mais de 1 (uma) UF dentro da mesma Região Geográfica	0,2
2 (duas) Regiões Geográficas	0,4
3 (três) Regiões Geográficas	0,6
4 (quatro) Regiões Geográficas	0,8
5 (cinco) Regiões Geográficas	1

\*A Extensão da infração considera o número de unidades federativas em que foram constatadas infrações, independentemente do número de municípios afetados.

d) Fator<sub>DT</sub>: Fator de proporcionalidade da Infração obtida da seguinte forma, sendo "D" o dano da infração e "T" o tempo de duração da infração:

$$Fator_{DT} = \frac{D + T}{6}$$

e) FG: Fator de Gravidade. Fator referente à Gradação da Infração, podendo assumir os seguintes valores: 5 (quando Leve), 2 (quando Média) e 1 (quando Grave);

f) VRef: Valor correspondente a um percentual k = 1% da Receita Operacional Líquida Mensal - ROL da prestadora, da época da aplicação da sanção.

3.47. No que se refere à tabela que gradua o fator dano (D) de acordo com a natureza da infração, sugerimos manter a tabela constante da Portaria nº 791/2014:

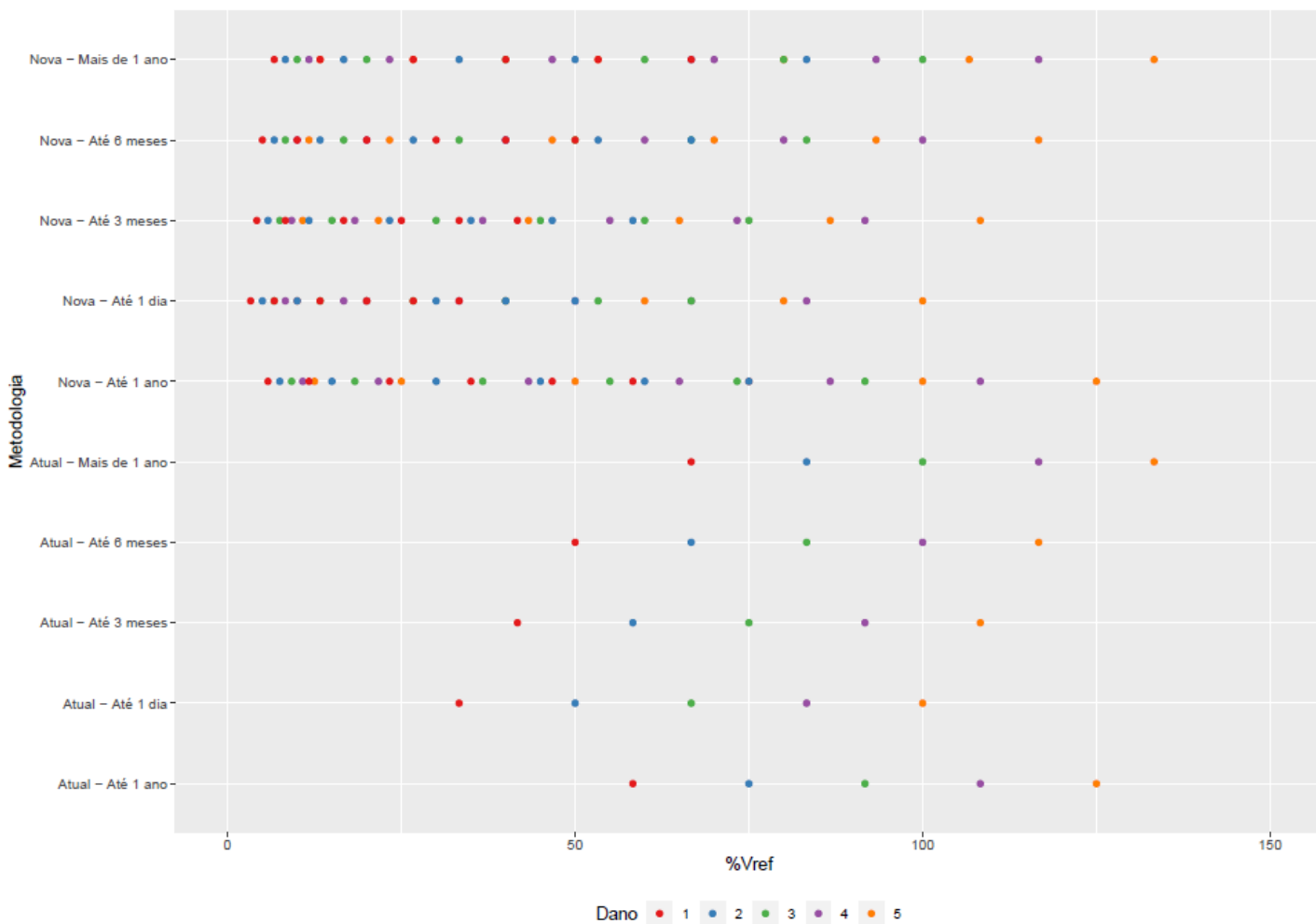
Condução	1	2	3	4	5	10
a) Lesão ou ameaça à integridade física					x	x
b) Danos materiais, inclusive cobrança indevida				x	x	
c) Negativa de atendimento			x	x	x	
d) Omissão de informação		x	x	x		
e) Informação errônea ou que induza o usuário a erro		x	x	x		
f) Infração sem prejuízo perceptível	x	x				
g) Oferta discriminatória			x	x		
h) Impedimento ou dificuldade à fruição do serviço sem culpa do Usuário			x	x	x	
i) Desrespeito a regras de sigilo				x	x	
j) Venda casada			x	x	x	
k) Impedimento ou dificuldade para o exercício de direito		x	x	x		
l) Inserção indevida em cadastros de devedores				x	x	

3.48. Da mesma forma, sugerimos a manutenção da tabela que se refere ao fator tempo (T):

Tempo	
1	Até 1 dia
1,5	De 1 dia a 30 dias
2	Entre 30 dias e 6 meses
2,5	Entre 6 meses e 1 ano
3	Mais de um ano

3.49. Na nova equação proposta, portanto, a única mudança reside na substituição do fator UA/UT pelos fatores Relevância da conduta infracional (Rel) e Abrangência geográfica da infração (Abg), de forma a melhor sopesar a multa com a inclusão de elementos relevantes para o seu cálculo. Ao mesmo tempo, exclui-se as variáveis cujos valores são muitas vezes imprecisos ou que esbarram em assimetria de informações existente entre órgão regulador e entidades reguladas. Os outros fatores continuam iguais.

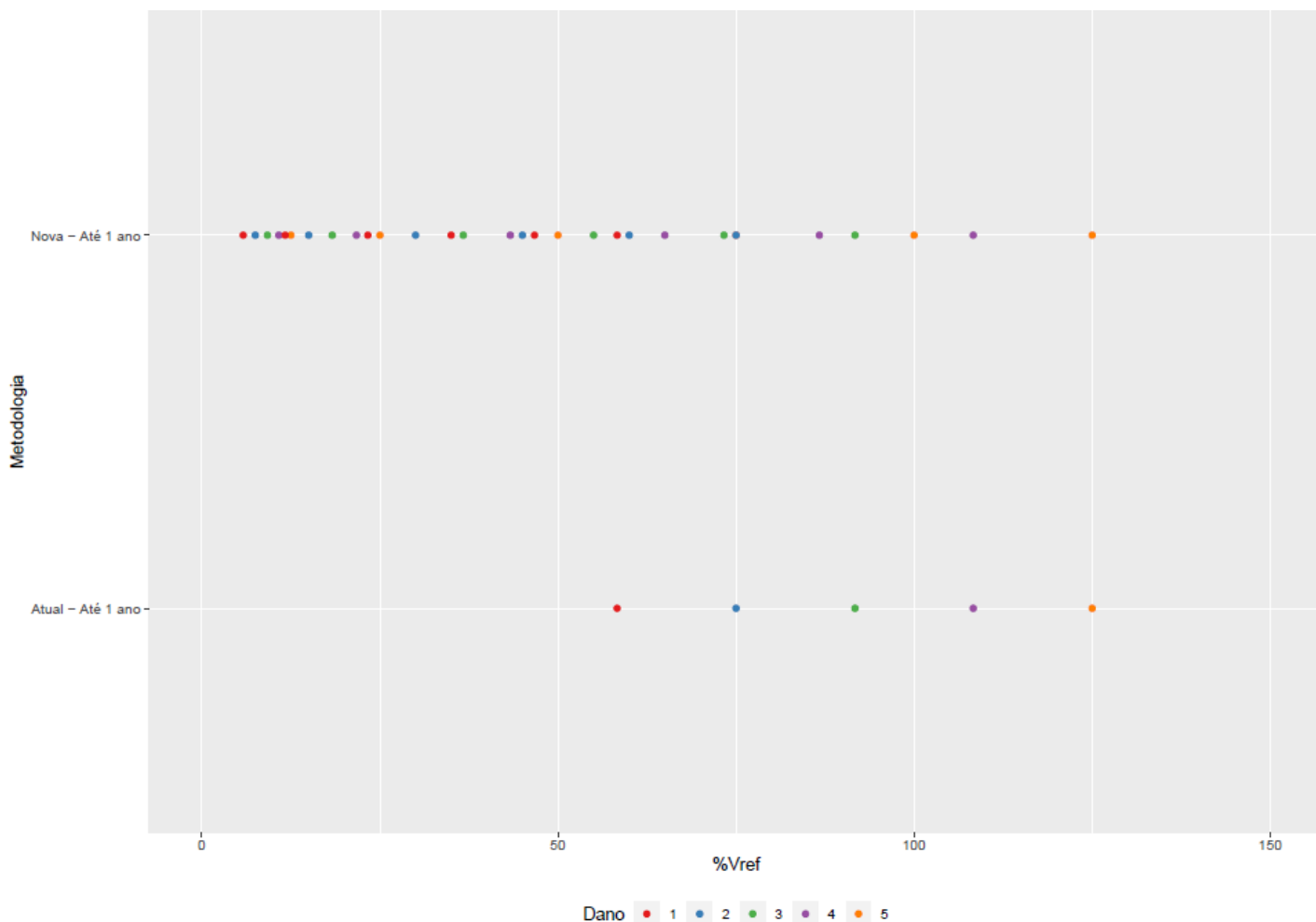
3.50. O gráfico a seguir demonstra que, em comparação com a metodologia atual, que oferece 25 (vinte e cinco) combinações de valores de multas a serem aplicadas nas infrações sistêmicas ao utilizarmos todas as variações possíveis (dano e tempo), a metodologia proposta neste Informe gera uma possibilidade de 150 (cento e cinquenta) combinações na mesma situação. Confira-se:



3.51. Para fins dessa comparação, considerou-se o fator UA/UT no seu valor máximo possível (1) e o FG equivalente a 1, no cálculo feito utilizando-se a metodologia atual. Do mesmo modo, no realizado utilizando-se a metodologia proposta, considerou-se o fator Rel no seu valor máximo possível (1) e o FG equivalente a 1. Assim, fica evidente a ampliação das possibilidades de ponderação das infrações sistêmicas entre si.

3.52. Esse ponto é cristalino quando o fator tempo também é invariável. No gráfico a seguir, está representada a situação com que a área técnica se depara ao aplicar sanção de multa a uma infração sistêmica com tempo de até 1 (um) ano. Nesse caso a única variável da equação pela metodologia atual seria o dano da infração.





3.53. Percebe-se que a MDGU oferece 5 (cinco) possibilidades de multa a ser aplicada a essa infração sistêmica hipotética, variando conforme os valores conferidos ao dano (de 1 a 5). As combinações resultam em multas correspondentes a valores equivalentes a 58,3% até 125% do valor de referência (Vref).

3.54. Por sua vez, a metodologia aqui proposta, ao excluir o fator UA/UT e substituí-lo pelos fatores Rel e Abg, oferece 30 (trinta) possibilidades de multa a ser aplicada a essa infração sistêmica hipotética, variando conforme a abrangência geográfica (de 0,1 a 1) e o dano (de 1 a 5). As combinações resultam em valores equivalentes a 5,8% a 125% do valor de referência (Vref).

3.55. Assim, resta comprovado que a pequena modificação na MDGU aqui proposta possibilitará à área técnica uma flexibilidade muito maior na aplicação de multas às infrações relativas a direitos dos consumidores, corrigindo as distorções observadas atualmente. A alteração proposta permite a ponderação da sanção conforme as peculiaridades de cada conduta, de maneira que o valor da multa aplicado seja justo e proporcional ao contexto da infração observada.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Pelo exposto, propõe-se ao Conselho Diretor da Anatel a alteração da Metodologia de Cálculo do Valor Base das Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários (MDGU), aprovada pela Portaria nº 791, de 26 de agosto de 2014, nos termos propostos neste Informe.

4.2. Antes da submissão da matéria ao Conselho Diretor, porém, a presente proposta deve ser encaminhada à Procuradoria Federal Especializada da Anatel para manifestação, nos termos do art. 6º, I, da Portaria nº 642, de 26 de julho de 2013.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Manuel Baigorri, Superintendente de Controle de Obrigações**, em 14/06/2019, às 19:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Strazzer Vilas Boas, Gerente de Controle de Obrigações de Direitos dos Consumidores**, em 14/06/2019, às 19:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Tais Silva de Assunção, Especialista em Regulação**, em 14/06/2019, às 20:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Hideki Vatanabe Brunello, Especialista em**



Regulação, em 14/06/2019, às 20:51, 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 **4087354** e o código CRC **CA89C4C8**.

---