



Número: **1001956-44.2020.4.01.3500**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **4ª Vara Federal Cível da SJGO**

Última distribuição : **21/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 203.000,00**

Assuntos: **Práticas Abusivas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL (REU)			
VIVO S.A. (REU)		FRANCISCO DEL NERO TODESCAN (ADVOGADO) FABIANO DE CASTRO ROBALINHO CAVALCANTI (ADVOGADO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12963 39269	29/09/2022 17:23	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Goiás
4ª Vara Federal Cível da SJGO

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1001956-44.2020.4.01.3500

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: FABIANO DE CASTRO ROBALINHO CAVALCANTI - RJ95237 e FRANCISCO DEL NERO TODESCAN - SP392530

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face da **Anatel** e do **Grupo Vivo/Telefônica** cujo objetivo é: a) ver declarado vício de qualidade na prestação do Serviço Móvel Pessoal – SMP contratado pelas pessoas residentes nos Municípios e nos períodos indicados; b) condenar a operadora de telefonia móvel à reparação do dano material, por meio de restituição da monta correspondente a 5% do valor cobrado pela prestação do serviço, multiplicado pelo número de meses formadores dos trimestres em que foram ou vierem a ser constatados indicadores críticos de qualidade, considerando individualmente cada indicador com meta desatendida, englobando o período dos 5 (cinco) anos que antecederam à propositura da ação e o período a ela subsequente, com o devido acréscimo de juros e correção monetária, por meio de restituição diretamente aos prejudicados nos termos do disposto no art. 85 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC; c) declarar o direito de os usuários residentes nos Municípios indicados rescindirem os contratos a que aderiram, sem necessidade de pagamento de eventuais multas contratuais previstas em contratos de permanência; d) condenar a operadora ré à obrigação de fazer consistente em publicar a sentença de procedência ou parcial procedência em jornal de grande circulação regional, ao menos por 4 (quatro) semanas e em período não superior a 2 (dois) meses; e) condenar a operadora ré ao pagamento de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a título dano moral coletivo; f) reconhecer e declarar a insuficiência, ineficácia e omissão na atuação da Anatel diante da situação de fato posta nos autos; g) determinar à Anatel a identificação dos usuários lesados, a aferição e a certificação da correta restituição que lhes é devida, bem como promover o levantamento de quaisquer dados necessários à realização da reparação do dano tratado nos autos e/ou a aferição da veracidade dos dados oferecidos pela operadora ré; e g) condenar a Anatel ao pagamento de danos morais coletivos no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).



Aduz o MPF, em suma, que: a) os serviços de telecomunicações são de titularidade da União; b) a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei 9.472/97) indica a necessidade de proteção dos direitos dos respectivos usuários e de observância de parâmetros mínimos, dos quais se destacam aqueles relacionados à adequação e qualidade; c) às referidas preocupações legislativas setoriais, somam-se as várias disposições do Código de Defesa do Consumidor, norma de ordem pública e interesse social; d) a Resolução n. 335/2003 estabeleceu indicadores de aspectos de qualidade do Serviço Móvel Pessoal – SMP, bem como metas de qualidade que devem ser alcançadas pelas prestadoras, e a Resolução n. 575/2011 aprovou o Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação, o tema atualmente é tratado pela Resolução/Anatel n. 717/2019; e) a crescente demanda pelo serviço, associada a uma infraestrutura inadequadamente dimensionada e à falta de investimentos correlatos, resultaram na queda da qualidade do serviço pelos consumidores, algo que já vinha sendo refletido nos mencionados indicadores; f) ante as crescentes taxas de reclamações relativas à qualidade da prestação do SMP registradas na Anatel, bem como dos dados de acompanhamento contidos seus sistemas e as ações de fiscalização realizadas pela agência, ela determinou a suspensão da comercialização e da ativação de acessos de Serviço Móvel Pessoal – SMP, em alguns Estados da federação, em relação às sociedades empresárias TIM S.A, Grupo CLARO e Grupo Oi; g) pelos mesmos motivos, foi determinado que aludidas operadoras, mais as prestadoras VIVO, CTBC/ALGAR e SERCOMTEL, apresentassem de Plano Nacional de Ação de Melhoria da Prestação do SMP; h) referidos Planos de Melhoria do SMP, portanto, sobrevieram e tiveram previsão de investimentos nas redes de telecomunicações a serem realizados pelas prestadoras, abrangendo a instalação de novos sites (ERBs), elementos de transmissão, etc.; i) após, a Anatel também submeteu a operadora Nextel a aferição da qualidade do Serviço Móvel Pessoal – SMP; j) superados os prazos de implementação dos Planos de Melhoria do SMP, o número de Municípios com indicadores críticos de qualidade caiu em todo o país, contudo, no primeiro semestre de 2017, ainda havia expressivo número de 531 Municípios com ao menos um indicador crítico de qualidade de serviço; k) para que os indicadores de qualidade passem a ser aceitáveis, a solução não parece ser de curto prazo, pois investimentos e implantação de infraestrutura ainda não disponibilizados; l) o Código de Defesa do Consumidor resguarda os consumidores quanto a vícios de inadequação, mas as operadoras comercializam serviços que, posteriormente, não são prestados de forma adequada; M) a Lei Geral de Telecomunicações prevê a reparação dos danos sofridos pelos usuários dos serviços, aí incluídos os gastos efetuados para pagamentos de serviços decorrentes de contratos não executados na forma devida, em razão da inadequada qualidade dos serviços que são o seu objeto; n) diante da disciplina legal, devem ser reparados os danos causados aos consumidores/usuários dos serviços de telefonia móvel que os receberam de forma viciada; o) os indicadores de acesso e queda das redes de voz e dados exprimem a finalidade para a qual o SMP é contratado e materializam a satisfação mais primária e legítima expectativa do consumidor do SMP; p) o acompanhamento de qualidade do serviço realizado pela Anatel passou a ser feito mediante o monitoramento de indicadores específicos em nível municipal, individualmente; q) apesar de escoado o prazo para a resolução dos problemas relacionados de qualidade relacionados aos Planos de Melhoria do SMP, muitos usuários, de inúmeros Municípios, permaneceram a receber prestação do serviço fora das especificações de qualidade minimamente adequadas; r) a Anatel elaborou uma “Lista dos Municípios Críticos”, composta por Municípios com prestação inadequada do serviço, a qual foi encaminhada ao MPF; s) apesar de pago na forma contratada, o serviço teve seu valor real diminuído em razão dos vícios apontados, de modo que o fornecedor deve ser compelido a reparar os danos causados; t) a monta a ser restituída deve corresponder a, no mínimo, 5% do valor total pago por usuário do SMP da respectiva operadora nas cidades mencionadas; u) a identificação dos lesados e da quantia a lhes ser restituída



passará necessariamente pela verificação da fidedignidade dos dados mantidos nos registros informatizados e cadastros da operadora ré, atinentes aos usuários residentes nos Municípios apontados; v) a metodologia para a reparação pleiteada já foi aprovada pela Anatel, por meio do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (Anexo I da Resolução ANATEL nº 632/2014); x) uma vez reconhecida em Juízo a vulneração dos interesses dos usuários dos serviços em questão, tal reconhecimento deverá também ser imposto à Anatel, de modo a produzir efeitos na seara administrativa, a fim de obrigar a agência a promover a restituição, nos termos da regulamentação vigente; y) deve ser reconhecida a omissão ilícita da Anatel, com o reconhecimento do descumprimento dos deveres ínsitos à função para a qual fora criada; z) além dos danos materiais causados, a situação exposta deu ensejo a lesão de ordem extrapatrimonial a serem reparados; e aa) o *quantum* indenizatório do dano moral coletivo deve ser fixado em atenção ao enorme abalo causado na credibilidade de todo o sistema de telecomunicações e à capacidade econômica da operadora ré.

A inicial veio acompanhada de documentos.

Em 20/02/2020, o MPF apresentou emenda à inicial.

Determinou-se a citação dos requeridos e o agendamento de audiência de conciliação, que foi desmarcada em razão da não citação da Vivo S.A.

Ante a informação sobre a impossibilidade de conciliação em audiência apresentada pela Anatel, não foi redesignada tal audiência.

A Anatel apresentou contestação a aduzir, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva. No mérito, anexou informações segundo as quais: a) não possui os dados e valores de aquisição de créditos de telefonia pré-paga ou de cobrança mensal pós-paga, tampouco a identificação dos usuários do SMP residentes nos Municípios apontados na presente ação; b) não é omissa no caso, tanto é que a tese da inicial foi construída em base nas normas por expedidas pela própria Anatel; c) a Resolução n. 717/2019, que aprovou o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicação – RQUAL, passará o controle de qualidade para a granularidade municipal, após um período de implementação; d) dessa forma, por ora, as prestadoras ainda estão sujeitas a obrigações regulatórias por CN/UF; e) em caso de descumprimentos das metas, há previsão de sanções estabelecidas no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas – RASA (Resolução n. 589/2012); f) foram instaurados processos em face dos descumprimentos de metas de qualidade da telefonia móvel, conforme se vê da tabela relativa aos últimos 5 anos; g) o RASA prevê tratamento diferenciado para os casos de descumprimentos reiterados de normas regulamentares, como a majoração de multa; h) no ano de 2012, em razão de decréscimo na qualidade da prestação do serviço, a Anatel decidiu suspender a comercialização de novos chips e impôs às operadoras a apresentação de plano nacional de ação com medidas capazes de garantir a melhoria na qualidade do serviço, cujo acompanhamento e avaliação de resultados ocorreram por meio de coleta de informações realizada por fiscais da autarquia; i) concluiu-se que houve o cumprimento parcial dos compromissos assumidos nos planos de melhoria das prestadoras, pelo que determinada a instauração de procedimento para apurar o descumprimento das obrigações; j) além disso, por meio de nova medida cautelar, determinou-se que todas as operadoras de telefonia móvel melhorassem seus indicadores de qualidade de rede em todos os Municípios brasileiros; k) como consequência desse processo, a Agência passou, desde 2012, a fiscalizar, de forma sistêmica e perene, os 5.570 Municípios do país, oportunidade na qual são acompanhadas as taxas de



acesso e de quedas das redes de voz e de dados de cada operadora e, mesmo sendo uma atividade sem obrigação regulamentar, passou a dar transparência para a sociedade; l) no caso de fiscalização municipal, indicadores abaixo do esperado não ensejam, necessariamente, instauração de processo administrativo sancionatório próprio (PADO), devido à atual ausência de previsão regulamentar quanto ao controle em nível municipal; m) após a vigência da aludida medida cautelar, concluiu-se pelo cumprimento parcial de cada operadora, o que ensejou a instauração de novos procedimentos de apuração de descumprimento de obrigações; n) consequência da atuação da agência, houve evidente melhora, ano após ano, nos resultados referentes à qualidade do serviço prestado; o) não é razoável o pedido para que a Anatel operacionalize ou fiscalize as condenações feitas em face da Vivo; e p) é legítima a discricionariedade da autarquia, na qual predominam juízos técnicos, de modo que deve ser privilegiada.

A Telefônica Brasil S.A apresentou contestação aduzindo, preliminarmente, a: a) inépcia da inicial; e b) ilegitimidade ativa. No mérito, alegou, que: a) não é concessionária de serviço público, mas autorizatória de serviço móvel pessoal, que é prestado sob o regime privado; b) a Lei 9.472/97 prevê regras específicas para o serviço de telefonia prestado sob regime público (como telefonia fixa) e outras destinadas apenas ao serviço prestado sob o regime privado (como a telefonia móvel); c) a Anatel também faz a mencionada diferenciação; d) no âmbito da telefonia móvel, o legislador procurou prestigiar a livre iniciativa e a menor intervenção do Poder Público; e) as regras gerais do Serviço Móvel Pessoal – SMP são regulamentadas pela Resolução n. 477/2007, que traz normas específicas quanto à cobertura e exigências de velocidades delimitadas nos compromissos assumidos com o Poder Público nos certames relacionados; f) a grande maioria desses compromissos de cobertura para o serviço SMP se referem à área urbana dos distritos-sede dos respectivos Municípios; mas, como condição para atendimento dessas regiões mais populosas, existem alguns compromissos assumidos nos editais referentes a alguns distritos (não-sede), a depender da população, por exemplo; g) em diversos Municípios a TELEFÔNICA nem sequer tem obrigação de cobertura e, se assim o faz, é por mera liberalidade e conveniência de seus clientes; h) não se pode exigir qualquer tipo de obrigação da ré que exceda aquelas impostas na regulamentação aplicável à cobertura; i) o serviço de SMP é prestado exclusivamente em razão do interesse comercial da companhia e por mera liberalidade, inexistindo, nesse sentido, qualquer obrigação legal voltada ao atendimento de algumas dessas localidades; j) além de não existir compromisso de abrangência em algumas das localidades apontadas pelo MPF, os índices técnicos demonstram a qualidade do serviço prestado em tempos recentes, de modo que as metas estipuladas pela Anatel são atingidas em âmbito estadual; k) não há dever de indenizar, pois alegados danos são hipotéticos; l) eventual suspensão da cláusula de fidelidade é sanção gravíssima e que ofende frontalmente os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa; m) em razão da não recepção da Lei de Imprensa, é descabido o pedido de publicação de eventual sentença condenatória; n) é descabido o pedido de inversão do ônus da prova; e o) em razão do princípio da simetria, não cabe a condenação da requerida ao ônus da sucumbência.

Réplica apresentada aos 26/01/2021.

Foi requerida a produção de outras provas pelo MPF e pela Vivo/Telefônica.

Proferida decisão saneadora.

É a matéria a exigir manifestação.



II – FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINARMENTE

Após a manifestação das partes sobre o interesse de produzir outras provas, proferi a seguinte decisão:

“Inépcia da inicial

A inicial satisfaz os pressupostos exigidos, ao menos em relação à maior parte dos pedidos formulados.

Está fundamentada em informações e provas documentais coligidas de registros e pesquisas promovidas pela Anatel, além de se basear em supostos defeitos na prestação de serviços de telefonia celular em dezenas de Municípios abrangidos por esta Seção Judiciária.

A peça permite, ainda, a plena chance de defesa, tarefa empreendida com maestria por ilustres advogados da parte requerida.

No mais, as questões suscitadas pela parte requerida fazem parte do mérito da causa.

Legitimidade ativa do MPF

O MPF dispõe de legitimidade para agir tanto na defesa dos interesses difusos e individuais homogêneos dos consumidores dos serviço de telefonia móvel quanto para postular em juízo a promoção das medida necessárias à correção de suposta omissão da atuação da autarquia reguladora do setor. Ver Constituição, art. 129, II e III; Lei Complementar 75/93, art. 6º, VII, "b", "c" e "d", XII e XIII; Lei 8.078/90, art. 82, I, e art. 92; Lei 7.347/85, art. 1º, II, c/c art. 5º, I.

Legitimidade passiva da Anatel e impossibilidade jurídica do pedido

No âmbito processual, admite-se o deferimento de pedidos meramente declaratórios. Porém, o acolhimento judicial de pedidos declaratórios deve redundar numa declaração que ponha fim a algum tipo de dúvida ou divergência sobre a existência, inexistência ou o modo de ser de uma relação jurídica, bem assim sobre a autenticidade ou falsidade de documento (CPC, art. 19).

Já no caso, não tem essas características o pedido n. 7, cujo alvo é simplesmente reconhecer e declarar “a insuficiência, ineficácia e omissão na atuação da ANATEL diante da situação de fato posta nos autos, em relação aos usuários do Serviço Móvel Pessoal, prestado pela operadora ré, residentes nos municípios aludidos”.

Como logo se percebe, a “insuficiência, ineficácia e omissão na



atuação da ANATEL”, na verdade, fazem parte das causas de pedir formuladas na ação e têm por objetivo demonstrar eventual inobservância, por parte da autarquia, de determinadas normas jurídicas que deveriam ser por ela cumpridas.

Logo, não pode ser conhecido o pedido no item 7.

Por outro lado, não tem base jurídica o pedido para determinar “à ANATEL que promova a operacionalização, no exercício de sua atividade regulatória, da restituição de valores acima pleiteada, nos moldes previstos no Capítulo V do Título V do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (art. 85 e seguintes)”.

Afinal, as regras dos arts. 85 a 88 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC dizem respeito à metodologia administrativa de restituição de indébitos pagos pelo consumidor à companhia telefônica. Algo que, embora possa ser fiscalizado pela atuação administrativa da Anatel, não diz com algum tipo de cumprimento de sentença judicial.

Ademais, não cabe ao Judiciário tomar por empréstimo regras infralegais referentes à atuação administrativa da Anatel para obrigá-la à execução ou à fiscalização de algum tipo de restituição de valores a ser determinada por ordem judicial.

Relembrando os elementos da jurisdição (*notio ou cognitio; vocatio; coertio; iudicium e executio*), o poder para executar os próprios comandos (*executio*) não deve ser delegado pelo Judiciário a terceiros.

Assim, descabe inverter a ordem das coisas e obrigar a autarquia setorial à “operacionalização” da execução de título executivo judicial.

Daí a impossibilidade jurídica desse pedido n. 8, sob pena de quebra da separação das funções estatais e da indevida delegação de jurisdição a órgão administrativo (Constituição, art. 2º).

O MPF pediu, ainda, seja determinada à Anatel “a identificação dos usuários lesados e a aferição e certificação da realização da correta restituição que lhes é devida, comunicando ao Juízo os casos de não reparação dos danos para fim da imposição das medidas coercitivas cabíveis na via judicial contra a operadora, sem prejuízo das aplicáveis na via administrativa”.

Ora, também aqui se vê tentativa de desvirtuamento da atuação administrativa da Anatel.

Mesmo se procedentes aqueles pedidos desta ACP voltados à indenização de consumidores por parte da companhia telefônica, a pretendida “a identificação dos usuários lesados e a aferição e certificação da realização da correta restituição que lhes é devida” é providência a ser promovida, futuramente, na fase executiva, por parte de quem detiver legitimidade de



executar o título judicial eventual formado com a procedência do pedido.

O que não impede, obviamente, que o Judiciário lance mão da *coertio* e determine a exibição de documentos que estejam em poder de terceiros, bem como a prestação de informações do interesse da justiça, a tempo e modo devidos.

Porém, não há daí falar em algum tipo de legitimidade passiva *ad causam* em face de quem tenha de cumprir tais determinações, na espécie, a Anatel. Afinal ela não participa da relação jurídica discutida no mérito da causa.

Enfim, se for o caso, o MPF poderá até obter da Anatel a lista a identificar os usuários lesados pela atuação da companhia telefônica. Mas isso não passará de providência a servir de mero subsídio ao cumprimento da sentença, nos termos do dever de colaboração que as autoridades devem ter para com o Judiciário (*coertio*), sem que tais deveres colaborativos possam ser transplantados para o dispositivo da sentença em si.

Semelhante problema de legitimidade passiva contamina o pedido n. 10, voltado a que a Anatel “promova o levantamento de quaisquer dados necessários para realização da reparação do dano tratado nos autos e/ou a aferição da veracidade dos dados fornecidos pela operadora ré, inclusive no curso do processo, em especial na hipótese de não serem acolhidos os pedidos dos itens ‘8’ e ‘9’.”

Aqui, novamente, não há falar em incluir esse tipo de obrigação na sentença.

Embora a Anatel tenha o dever administrativo de colaborar com a instrução probatória, incluindo o eventual fornecimento de documentos necessários à identificação da lesão e das pessoas lesadas, a autarquia não deixa de ser terceira pessoa quanto à relação jurídica (a envolver a companhia telefônica) que diga respeito à suposta lesão de direitos de consumidores.

De novo, esbarra-se na ilegitimidade passiva da autarquia.

Por fim, resta a analisar o pedido n. 11, de condenação da “Agência Reguladora ao pagamento do valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), a título de danos morais coletivos, a ser revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.”

Nesse aspecto, ao menos a título de mera asserção, a Anatel detém legitimidade passiva.

Isso porque, na inicial desta ACP, o MPF imputa à autarquia condutas omissivas que teriam contribuído para o agravamento e o prolongamento temporal dos prejuízos supostamente causados aos consumidores, em razão da baixa qualidade da telefonia celular ofertada pela companhia telefônica em dezenas de Municípios goianos. De modo que, em tese, a Anatel deve responder pelo pedido de pagamento de danos morais



coletivos decorrentes da falha em prestar serviços administrativos envolvidos no caso.

Pedido de exibição

O MPF pede que o polo passivo apresente, em 10 dias, "em formato digital, os dados/valores de aquisição de créditos de telefonia pré-paga ou de cobrança mensal pós-paga e de identificação dos usuários do Serviço Móvel Pessoal residentes nos municípios apontados na presente ação, atinentes ao período dos 5 (cinco) anos anteriores à sua propositura".

Tal pedido conta com plausibilidade suficiente.

Isso porque, diante dos termos desta ACP, em caso de procedência dos pedidos, aqueles mesmos dados serão de absoluta relevância na determinação, seja do valor da execução, seja do rol de beneficiários do título executivo.

Ademais, as companhias telefônicas não estão legalmente obrigadas a guardar esse tipo de dados por mais de cinco anos, fluídos os quais a informação poderia se perder em definitivo. Circunstância que inviabilizaria fossem requisitados, no futuro, na eventual fase de execução.

Dá a necessidade de resguardar, cautelarmente, a preservação desse tipo de dados, os quais, por estarem em poder apenas da parte requerida, deverão ser fornecidos a este Juízo, no prazo 20 dias.

Incide, portanto, o que se chama de tutela à segurança e da efetividade do direito em discussão, característica típica a reclamar provimentos cautelares.

De outro lado, atento à preocupação da parte requerida quanto à privacidade dos consumidores, os dados cujo fornecimento [se pleiteia] deverão ficar sob sigilo de justiça em face de terceiros, ao menos até o momento da execução.

Por fim, é suficiente que esse tipo de informação seja prestado somente pela companhia telefônica, seja para evitar *bis in idem*, seja porque a Anatel já disse não armazena essa classe de dados.

Delimitação das questões de fato a serem objeto de prova

As questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória dizem respeito à qualidade do serviço de telefonia celular prestado pela Vivo/Telefônica nos seguintes Municípios descritos na inicial: 1) Abadia de Goiás; 2) Anhanguera; 3) Aragoiânia; 4) Araguapaz; 5) Bela Vista de Goiás; 6) Bom Jardim de Goiás; 7) Caldas Novas; 8) Campo Alegre de Goiás; 9) Catalão; 10) Cristianópolis; 11) Cumari; 12) Davinópolis; 13) Goianápolis; 14) Goianésia; 15) Goianira; 16) Guapó; 17) Hidrolândia; 18) Inhumas; 19) Ipameri; 20) Itapuranga; 21) Itauçu; 22) Leopoldo de Bulhões; 23) Nerópolis; 24) Nova



Aurora; 25) Nova Veneza; 26) Orizona; 27) Ouvidor; 28) Piracanjuba; 29) Pires do Rio; 30) Pontalina; 31) Rio Quente; 32) Santa Bárbara de Goiás; 33) Silvânia; 34) Três Ranchos; 35) Uruana; 36) Vianópolis; e 37) Vila Propício.

Quanto ao aspecto temporal, foi delimitado pela inicial de modo a englobar "o período dos 5 (cinco) anos que antecederem à propositura da ação e o período a ela subsequente." Porém, as tabelas referentes à qualidade do serviço, tal como constam da inicial, em relação aos Municípios acima listados, principiam com dados alusivos ao ano de 2015 e só chegam até o ano de 2019. De modo que faltam subsídios probatórios a respeito.

Provas e inversão do ônus probatório

A inversão do ônus da prova, em favor do substituto processual dos consumidores (no caso, o MPF), é até algo juridicamente possível e aceito pela doutrina em geral.

Na espécie, contudo, não vejo, por ora, necessidade de implementar esse tipo de inversão do ônus probatório, pois a ação tem por fundamentos informações e provas documentais coligidas de registros e pesquisas feitas pela Anatel. E como esses dados possuem presunção de veracidade, a prova em contrário já recai sobre o polo passivo.

Aliás, no § 43 da peça de defesa, a parte requerida reservou-se o direito "de exigir a prova técnica competente, a ser produzida pela ANATEL, bem como reforçá-los com outros dados mais recentes ou de outra natureza ao longo da dilação probatória deste procedimento."

Por outro lado, em relação ao aspecto temporal em face do qual a inicial não junta provas acerca da qualidade do serviço de telefonia celular prestado pelo Grupo Telefônica/Vivo, antes de decidir se será caso de inverter o ônus probatório, caberá ao MPF definir que tipo de provas pretende produzir.

No mais, fica deferida a juntada de prova documental suplementar, tal como solicitada pelo Grupo Telefônica/Vivo na petição de 03/03/2021.

Dispositivo

Pelo exposto, não conhecidos os pedidos formulados em face da Anatel sob os números 7, 8, 9 e 10 e delimitados acima os fatos a respeito dos quais recairá a atividade probatória, rejeito as demais preliminares suscitadas pelas partes.

Intime-se o Grupo Telefônica/Vivo a apresentar, em formato digital, os dados/valores de aquisição de créditos de telefonia pré-paga ou de cobrança mensal pós-paga e de identificação dos usuários do Serviço Móvel Pessoal residentes nos Municípios apontados na presente ação, atinentes ao período dos 5 (cinco) anos anteriores à sua propositura. Prazo de 20 dias.

Apresentados esses dados, a mídia respectiva ficará em sigilo de



justiça, a fim de garantir-se a privacidade dos consumidores, sem prejuízo da eventual conferência, por parte do MPF, do exato cumprimento da diligência e da completude dos dados fornecidos.

Dê-se vista aos demais envolvidos sobre os documentos apresentados pela Requerida TELEFÔNICA BRASIL S/A em 03/03/2021, pelo prazo de 15 (quinze) dias.

Intime-se a Anatel, ainda, para informar quais providências administrativas foram eventualmente tomadas, em face do Grupo Telefônica/Vivo, em razão dos problemas de qualidade do serviço de telefonia celular prestado nos Municípios descritos na inicial. Prazo de 15 dias."

Nada a reparar ou a acrescentar a respeito do decidido, ressalvado, apenas, o seguinte ponto.

Embora não pareça mesmo possível determinar "à ANATEL que promova a operacionalização, no exercício de sua atividade regulatória, da restituição de valores acima pleiteada, nos moldes previstos no Capítulo V do Título V do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (art. 85 e seguintes)", tenho que referidas regras podem ser utilizadas, por analogia, no âmbito da eventual *execução judicial* do provimento que venha a condenar o polo ativo à reparação dos consumidores lesados.

De fato, a considerar a alta probabilidade de que o baixo valor individual da reparação servirá de desestímulo à execução do julgado, a fim de garantir a efetiva reparação dos danos, nos termos propugnados pelo art. 6º, VI, do CDC, os procedimentos ligados ao pagamento da reparação aos consumidores lesados poderão observar, *mutatis mutandis*, a metodologia dos artigos 85, parágrafo único, e dispositivos seguintes do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (Resolução/Anatel n. 632, de 7 de março de 2014), *verbis*:

Art. 85. O Consumidor que efetuar pagamento de quantia cobrada indevidamente tem direito à devolução do valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros de 1% (um por cento) ao mês pro rata die.

Parágrafo único. A critério do Consumidor, os valores cobrados indevidamente devem ser devolvidos por meio de:

I - compensação por meio de abatimento no documento de cobrança seguinte à data da identificação da cobrança indevida ou do decurso do prazo do art. 83, respeitado o ciclo de faturamento;

II - pagamento por meio de créditos com validade mínima de 90 (noventa) dias ou com a validade do crédito contestado, o que for maior, considerando o prazo máximo de 10 (dez) dias para devolução, contado da data da identificação da cobrança indevida ou do decurso do prazo do art. 83; ou,

III - pagamento via sistema bancário, considerando o prazo máximo de 30 (trinta) dias para devolução, contado da data da identificação da cobrança indevida ou do decurso do prazo do art. 83.

Art. 86. Os créditos a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 85 devem



permitir sua utilização para a fruição de quaisquer serviços e de facilidades.

Art. 87. Na hipótese de devolução de valor pago indevidamente, caso o Consumidor não seja mais cliente, a Prestadora deve:

I - notificá-lo a respeito do crédito existente, no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da caracterização da cobrança como indevida; e,

II - disponibilizar, em destaque, na página inicial da Prestadora na internet mecanismo de consulta e solicitação do crédito existente em seu favor.

§ 1º A notificação prevista no inciso I deve ser realizada por mensagem eletrônica, mensagem de texto ou correspondência, no último endereço constante de sua base cadastral.

§ 2º A notificação deve apresentar os contatos da Prestadora, as formas, o prazo e o valor da devolução, bem como a existência do mecanismo de consulta e solicitação do crédito, conforme inciso II deste artigo.

§ 3º Os créditos existentes devem permanecer disponíveis para consulta e solicitação do Consumidor, por meio do mecanismo previsto no inciso II deste artigo, pelo período de 1 (um) ano, a contar do envio da notificação.

Art. 88. Todo documento de cobrança pago em duplicidade deve ter o seu valor devolvido por meio de abatimentos no documento de cobrança seguinte à identificação do fato, respeitado o ciclo de faturamento.

Parágrafo único. O Consumidor pode exigir, alternativamente, o pagamento via sistema bancário, considerando o prazo máximo de 30 (trinta) dias para devolução, contado da data da solicitação.

Art. 89. O valor correspondente à devolução deve ser recolhido pela Prestadora ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), previsto na Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, ou outra que a substitua, nas seguintes hipóteses:

I - no caso de Consumidores não identificáveis, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da constatação do dever de devolver; e,

II - transcorrido o prazo previsto no § 3º do art. 87 sem que o interessado tenha solicitado o levantamento do crédito existente em seu favor, no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 1º A Prestadora deve comprovar à Anatel o atendimento ao disposto neste artigo, no prazo de até 5 (cinco) dias após o recolhimento dos valores ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).

§ 2º Não havendo o recolhimento dos valores previstos no § 1º, incumbirá à Anatel, por meio dos órgãos da Procuradoria-Geral Federal, a propositura de execução fiscal dos créditos correspondentes, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Nesta parte, portanto, com base no art. 6º, VI, do CDC, revejo a decisão saneadora, para permitir que a execução do julgado se faça, *mutatis mutandis*, nos termos disciplinados dos artigos 85, parágrafo único, e dispositivos seguintes do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (Resolução/Anatel n. 632, de 7 de março de 2014), naquilo que se mostrarem aplicáveis.



DA PRESCRIÇÃO

Em se tratando de lide a versar sobre direitos individuais homogêneos, aplica-se o prazo prescricional de 5 anos de que trata o art. 21 da Lei de Ação Popular.

Nesse sentido, já decidiu o STJ:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. PRAZO PRESCRICIONAL. CINCO ANOS. JURISPRUDÊNCIA ATUAL PACIFICADA. PRECEDENTES.

1. A ação civil pública, promovida por associação de consumidores, na defesa dos interesses individuais homogêneos dos seus associados, prescreve em cinco anos.

2. A jurisprudência desta Corte Superior pacificou-se no sentido de ser aplicável à ação civil pública, na tutela de interesses individuais homogêneos disponíveis, o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular. Precedentes da Segunda Seção e da Corte Especial.

3. Embargos de divergência providos.

(EResp n. 1.321.501/SE, relator Ministro Raul Araújo, Corte Especial, julgado em 5/6/2019, DJe de 25/10/2019.)

Logo, proposta a ação em 21/01/2020, deve ser reconhecida a prescrição de eventuais valores relativos a períodos anteriores a 21/01/2015.

DO MÉRITO

Pretende o MPF ver reconhecidos e reparados supostos danos causados aos usuários do Serviço Móvel Pessoal – SMP, bem como impor obrigações à Anatel, em razão de alegada deficiência no desempenho de suas atribuições.

Conforme decisão deste Juízo, já mencionada, somente foram conhecidos os seguintes pedidos formulados pelo MPF:

1. reconheça e declare o vício de qualidade contido na prestação do serviço de telefonia móvel para as pessoas residentes nos municípios e nos períodos indicados acima, bem como para os casos em que, em tais municípios, a mesma situação subsista ou volte a se repetir;

2. condene a operadora de telefonia móvel à reparação dos danos materiais, por meio da restituição da monta correspondente a 5% (cinco por cento) do valor cobrado pela prestação do serviço, multiplicado pelo número de meses formadores dos trimestres em que foram ou vierem a ser constatados indicadores críticos de qualidade, considerando individualmente cada indicador com meta desatendida e englobando o período dos 5 (cinco) anos que antecederem à propositura da ação e o período a ela subsequente, com o devido acréscimo de juros e correção monetária;



3. condene a operadora ré à obrigação de fazer consistente na promoção da reparação dos danos atinentes ao pedido precedente (item 2) por meio da restituição dos valores diretamente aos prejudicados, nos mesmos moldes previstos no Capítulo V do Título V do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (art. 85 e seguintes);

4. declare o direito dos usuários desse serviço residentes nos municípios indicados, vinculados por contrato à operadora ré, de rescindirem os contratos a que aderiram, sem a necessidade de pagamento de eventuais multas previstas em contratos de permanência a que também tenham aderido, nos termos do § único do art. 56 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC;

5. condene a operadora ré à obrigação de fazer consistente em publicar a sentença de procedência ou parcial procedência a ser prolatada em jornal de circulação regional, ao menos por 4 (quatro) semanas em período não superior a 2 (dois) meses, para o fim de dar conhecimento aos consumidores acerca da lide e dos seus direitos que aqui forem reconhecidos;

6. condene a operadora ré ao pagamento do valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a título de danos morais coletivos, a ser revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos;

(...)

11. condene a Agência Reguladora ao pagamento do valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), a título de danos morais coletivos, a ser revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

De outro lado, a causa de pedir da ação radica na suposta inadequação do Serviço Móvel Pessoal – SMP prestado nos seguintes Municípios: 1) Abadia de Goiás; 2) Anhanguera; 3) Aragoiânia; 4) Araguapaz; 5) Bela Vista de Goiás; 6) Bom Jardim de Goiás; 7) Caldas Novas; 8) Campo Alegre de Goiás; 9) Catalão; 10) Cristianópolis; 11) Cumari; 12) Davinópolis; 13) Goianápolis; 14) Goianésia; 15) Goianira; 16) Guapó; 17) Hidrolândia; 18) Inhumas; 19) Ipameri; 20) Itapuranga; 21) Itauçu; 22) Leopoldo de Bulhões; 23) Nerópolis; 24) Nova Aurora; 25) Nova Veneza; 26) Orizona; 27) Ouvidor; 28) Piracanjuba; 29) Pires do Rio; 30) Pontalina; 31) Rio Quente; 32) Santa Bárbara de Goiás; 33) Silvânia; 34) Três Ranchos; 35) Uruana; 36) Vianópolis; e 37) Vila Propício.

Pois bem.

A Constituição Federal conferiu a titularidade dos serviços de telecomunicações à União, que pode explorá-los diretamente ou mediante delegação. Confira-se:

Art. 21. Compete à União:

(...)

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

Nesse rumo, dispõe o Texto Constitucional, a lei deve estabelecer, além do regime das empresas concessionárias de serviços públicos, a "obrigação de manter serviço adequado".
Veja-se:

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 das 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;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Esses assuntos foram tratados pela Lei 9.472/97, a qual, no que interessa à solução da lide, assim dispõe:

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

(...)

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

I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e



regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;

II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço;

III - de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço;

IV - à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;

(...)

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

Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

(...)

Art. 18. Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto:

I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;

II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;

III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público;

(...)

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:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

(...)

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;



VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

(...)

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

(...)

XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;

Como se vê, o serviço de telecomunicações pode ser prestado sob o regime público ou privado (art. 18), mas, em ambos os casos, o usuário tem o direito de receber serviço regular e adequado às finalidades às quais se destina (art. 3º, I). Ademais, compete à Anatel expedir normas relativas aos dois regimes, bem como reprimir infrações aos direitos dos usuários (art. 19, IV, X e XVIII).

Nessa linha, o Código de Defesa do Consumidor - CDC, plenamente aplicável ao caso, ainda dispõe que a informação e a prestação do serviço, de forma adequada e eficaz, é direito básico do consumidor:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

(...)

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

(...)

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

(...)

Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

(...)



§ 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade.

(...)

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Percebe-se, pois, não importa o tipo de regime (se público ou privado), tanto as normas setoriais quanto o Código de Defesa do Consumidor impõem às prestadoras o dever de oferecer serviços regulares e adequados, sob pena de reparação dos danos causados aos respectivos consumidores.

Desse modo, apesar de existir tratamento regulamentar diverso entre os regimes do Serviço Móvel Pessoal – SMP, que é prestado sob o regime privado (Resolução n. 477/2007), e o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, prestado sob o regime público (Resolução n. 426/2005), não há como afastar o dever de adequação do serviço oferecido pelas operadoras respectivas.

Nesse rumo, no âmbito do regime privado (SMP), ainda que se considere tenham sido prestigiadas a livre iniciativa e a menor intervenção do Poder Público, as relações estabelecidas entre as operadoras e os usuários de seus serviços não escapam da incidência do Código de Defesa do Consumidor – CDC, diploma constituído de normas de ordem pública e de interesse social inderrogável pela vontade das partes. Veja-se:

Art. 1º O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Ademais, a própria resolução invocada pela parte ré (Resolução n. 477/2007) traz disposição no mesmo sentido. Confira-se

Art. 9º Os direitos e deveres previstos neste Regulamento não excluem outros previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na regulamentação aplicável, no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações e nos contratos de prestação firmados com os Usuários do SMP. (Redação dada pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014)

Bem por isso, não se sustenta o argumento do polo passivo conforme o qual o serviço de SMP seria prestado em razão do exclusivo interesse comercial da companhia, tampouco de que se trataria de mera liberalidade, sob o fundamento de que inexistir obrigação regulamentar relacionada à cobertura em alguns Municípios indicados na inicial. Nem prospera o



argumento de que a grande maioria dos compromissos de cobertura se referiria unicamente à área urbana.

Isso porque, ainda que não exista obrigação expressamente estipulada em resolução da Anatel e/ou compromisso firmado com o Poder Público, o CDC impõe que todo serviço disponibilizado aos usuários seja prestado sem vícios, *i.e.*, de modo adequado e eficaz, nos termos do art. 6º, X, *verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

No ponto, não se pode confundir as diferentes relações, e as consequentes obrigações, estabelecidas em face do Grupo Vivo/Telefônica. De um lado, tem-se a relação mantida com o Poder Público, a qual é regida por normas de direito administrativo, sobretudo pelas resoluções editadas pela Anatel. No entanto, de outro lado, existem as relações estabelecidas com os usuários/consumidores dos serviços, as quais, além de disciplinadas pelas já mencionadas normas setoriais baixada pela Anatel, são também regidas por *normas de ordem pública* previstas no Código de Defesa do Consumidor.

Certo que, obedecidas as normas setoriais, a operadora pode escolher se vai ou não estender a prestação do Serviço Móvel Pessoal – SMP a Municípios aos quais não estava obrigada a oferecer o serviço.

Todavia, feita a opção comercial pelo oferecimento do serviço na área de um desses Municípios, cabe à operadora disponibilizá-lo em níveis adequados aos fins a que se destina. Daí, portanto, não há mais facultatividade, pois incidem as normas de ordem pública veiculadas pelo CDC, incluindo o referido art. 6º, inciso X.

Por outro ângulo, a parte ré alega inexistirem indicadores qualitativos estabelecidos por resolução da Anatel quanto ao âmbito territorial dos Municípios, isoladamente considerados.

De fato, a Resolução n. 575/2011 limitou-se a prever metas por Unidade Federativa – UF e por Código Nacional – CN. Além disso, embora a Resolução n. 717/2019 estabeleça a verificação de índices de qualidade por Município e para cada serviço, essa metodologia de aferimento, ao que consta dos autos, ainda não foi implementada.

Nesse sentido, vejam-se os seguintes trechos constantes do Informe/Anatel n. 255/2020/COQL/SCO (ID. 2911509909):

3.4 Quanto aos demais subsídios, cumpre inicialmente esclarecer que a Anatel empreende controle sistêmico da qualidade das redes de telecomunicações necessárias para a prestação da telefonia/internet móvel, baseado no acompanhamento de indicadores previstos no Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução n. 575, de 28 de outubro de 2011.

3.5 Estes indicadores são coletados e consolidados por Código Nacional – CN



(podendo agregar mais de um município) ou por Unidade da Federação. Logo, pela regulamentação vigente, não há obrigações regulatórias de qualidade estabelecidas pelos municípios.

3.6 É oportuno mencionar que, em 23 de dezembro de 2019, foi publicada a Resolução n. 717, que aprovou o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL. Este novo instrumento normativo passará o controle da qualidade para a granularidade municipal, após um período de implementação. Desta forma, por ora, as prestadores ainda estão sujeitas a obrigações regulatórias por CN/UF.

Todavia, nos termos desse mesmo informe da Anatel, extrai-se a informação de que, nos termos de medida cautelar proferida administrativamente pela própria agência, já foram definidas bases paramétricas e determinada a melhoria dos indicadores de qualidade das operadoras em todos os Municípios brasileiros; bem como que, desde 2012, a agência realiza a fiscalização em âmbito municipal. Confira-se:

3.14. (...) a Anatel determinou, por meio de nova medida cautelar, a todas as operadoras de telefonia móvel, incluindo a Nextel, que melhorassem seus indicadores de qualidade de rede em todos os municípios brasileiros. (...).

3.15. Um município foi considerado crítico, no acompanhamento cautelar e extraordinário, quando algum dos indicadores avaliados ficou, numa consolidação trimestral abaixo de 85% para o indicador de acesso (voz e dados – 2G, 3G ou 4G) ou acima de 5%, no indicador de queda de conexão (voz ou dados – 2G, 3G ou 4G). (...)

3.16 Como consequência desse processo, a Agência, desde 2012, passou a empreender fiscalização sistêmica e perene nos 5.570 municípios do país.

Por fim, referido informe ainda evidencia que, em razão do descumprimento parcial das obrigações impostas às operadoras requeridas, estas foram penalizadas por multa no valor de R\$ 11.793.017,93.

Ou seja, mesmo sob o âmbito administrativo regulatório, já fora constatada a deficiência dos serviços prestados pelas operadoras requeridas, razão por que se lhes impôs a obrigação de melhoria do serviço oferecido pela Ré naqueles Municípios cujos índices haviam sido considerados críticos pela Anatel.

Esse o quadro, impõe-se também o reconhecimento judicial da inadequação do serviço prestado pelo Grupo Vivo/Telefônica, seguido do consequente dever os usuários residentes naqueles Municípios considerados críticos, em razão do deficiente do SMP aferido segundo os critérios estabelecidos pela própria Anatel.

Dessarte, superada a tese da ausência de obrigação de cobertura em determinados Municípios, a partir desses critérios estabelecidos pela Anatel, é procedente a tese segundo a qual se revelou inadequado o serviço prestado nos Municípios críticos indicados na inicial pelo MPF.

Para tanto, na linha da metodologia utilizada pela Anatel, considera-se deficiente o Serviço Móvel Pessoal – SMP que, conforme avaliação consolidada trimestralmente, apresentar



padrão abaixo de 85% para o indicador de acesso (voz e dados – 2G, 3G ou 4G) ou acima de 5%, quanto ao indicador de queda de conexão (voz ou dados – 2G, 3G ou 4G).

Até porque a parte requerida não impugnou especificamente eventual incorreção nos critérios de avaliação do SMP prestado nesses Municípios, senão optou por concentrar a defesa em relação apenas ao atendimento dos índices estabelecidos por CN e/ou UF.

Daí o reconhecimento, com base no laudo apresentado pela Anatel, da ocorrência de vício de qualidade do Serviço Móvel Pessoal – SMP prestado pelo Grupo Vivo/Telefônica no período compreendido entre os seguintes meses:

(a) entre abril a dezembro de 2015, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Araguapaz;

(b) entre janeiro de 2015 até setembro de 2016, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Goianésia;

(c) entre julho de 2016 a junho de 2019, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Vila Propício;

(c) entre janeiro de 2015 até dezembro de 2016, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: Anhanguera; Cumari; Ipameri; e Nova Veneza;

(d) entre janeiro a março de 2017, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Uruana;

(e) entre abril a setembro de 2017, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Itapuranga;

(f) entre janeiro de 2015 até dezembro de 2017, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: Bom Jardim de Goiás; Campo Alegre de Goiás; Cristianópolis; Inhumas; Pires do Rio; e Santa Bárbara de Goiás;

(g) entre janeiro a março de 2018, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: b.1) Abadia de Goiás; Aragoiânia, Bela Vista de Goiás; Caldas Novas; Catalão; Davinópolis; Goianápolis; Goianira; Hidrolândia; Leopoldo de Bulhões; Nerópolis; Nova Aurora; Orizona; Piracanjuba; Pontalina; Rio Quente; Silvânia; e Vianópolis;

(h) entre janeiro de 2015 a junho de 2018, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: Ouvidor e Três Ranchos;

(i) entre janeiro a setembro de 2018, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Guaporé; e

(j) entre janeiro de 2015 a dezembro de 2018, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Itauçu.



Por outro lado, ante a falta de provas quanto à persistência dos vícios de qualidade do Serviço Móvel Pessoal – SMP, não merece deferimento o pedido ministerial para condenar o polo passivo por danos supostamente verificados em outros períodos, muito menos em face do período posterior à sentença. Por isso, a indenização deverá circunscrever-se aos trimestres apontados no próprio aditamento à petição inicial (ID 181095371, p. 33-45).

Contudo, em relação aos períodos diversos daqueles descritos no aditamento à petição inicial (ID 181095371, p. 33-45) e acima já reproduzidos, a presente sentença, se confirmada e transitada em julgado, só irá produzir coisa julgada material *secundum eventum probationis*, sem alcançar outros períodos em face dos quais não houve prova de vício na prestação do Serviço Móvel Pessoal – SMP por parte do Grupo Vivo/Telefônica.

Além disso, considerado, seja o elevado ônus financeiro necessário à melhoria da qualidade do serviço no curto prazo, seja a existência de possíveis entraves técnicos que nem sequer foram objeto de debate na presente lide, tenho por razoável o pedido de condenação formulado pelo MPF, a fim de que a indenização a ser custeada pelo polo passivo fique limitada a o montante dos 5% do valor cobrado pela prestação do serviço viciado aos consumidores com endereço nos Municípios listados e em relação, *pro rata*, ao número de meses formadores dos trimestres listados no aditamento à petição inicial (ID 181095371, p. 33-45).

Todavia, o montante pecuniário da reparação, a ser oportunamente apurado em eventual cumprimento de sentença, terá por base, preferencialmente, as informações financeiras já apresentadas pela Ré, no que se referem aos mesmos períodos em que reconhecida a criticidade do serviço, conforme critérios estabelecidos pela Agência.

No mais, verificada a inadequação do serviço prestado, cabe assegurar aos então consumidores o direito potestativo de rescindir eventual contrato de Serviço Móvel Pessoal – SMP que porventura mantenham com a operadora requerida, independentemente de quaisquer ônus, a despeito ou não de estarem "fidelizados" em virtude de alterações contratuais mais recentes.

Nesse sentido, aliás, o disposto no art. 56 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (Resolução n. 632/2014):

Art. 56. O Consumidor pode rescindir o Contrato de Prestação do Serviço celebrado na Oferta Conjunta de Serviços de Telecomunicações a qualquer tempo e sem ônus, ressalvada a multa decorrente da inobservância do Contrato de Permanência.

Parágrafo único. Se o pedido de rescisão do Consumidor, antes do término do prazo previsto no Contrato de Permanência, decorrer de descumprimento de obrigação legal ou contratual da Prestadora com relação a qualquer um dos serviços da Oferta Conjunta de Serviços de Telecomunicações, deve ser garantida ao Consumidor a rescisão de todo o Contrato de Prestação do Serviço, sem multa, cabendo à Prestadora o ônus da prova da não-procedência do alegado.

Todavia, a se tratar de vícios na prestação de serviços verificados há anos (entre 2015 e 2019), cabe fixar prazo máximo para o exercício desse direito, sob pena de eventuais abusos por parte dos consumidores. Nessa linha, arbitro o período de até 60 (sessenta) dias contados do início da eficácia desta sentença.



Do dano moral coletivo

No tocante ao pedido de ressarcimento por danos morais coletivos, ressalte-se que, embora a integridade moral já estivesse incluída no próprio direito à vida, a Constituição de 1988 cuidou de reconhecer o direito à reparação do dano moral (também chamado extrapatrimonial) nos incisos V e X do art. 5º.

Nessa linha, tanto a regra do inciso VI do art. 6º do CDC quanto a modificação introduzida pela Lei 8.884/94 ao *caput* do art. 1º da Lei 7.347/85 (LACP) servem para explicitar o reconhecimento de que é possível a responsabilização pecuniária por danos morais coletivos.

Daí ser pacífica a jurisprudência do STJ quanto ao cabimento da condenação por danos morais coletivos em sede de ação civil pública (por todos, v. EDcl no AgRg no AgRg no REsp 1.440.847/RJ, REsp 1.269.494/MG, REsp 1.367.923/RJ e REsp 1.197.654/MG).

Na definição do Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (REsp 1.397.870/MG), o “dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa.”

Por outro lado, como também já decidiu o STJ, “não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso, que dê ensanchas à responsabilidade civil. Ou seja, nem todo ato ilícito se revela como afronta aos valores de uma comunidade. Nessa medida, é preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, inquietude social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva” (REsp 1.221.756/RJ).

No caso, extrai-se das informações apresentadas pela Anatel que o serviço Grupo Vivo/Telefônica, ao menos desde 2012, foi realmente prestado de forma inadequada. Como exemplo, mencione-se a imposição de pesadas multas aplicadas pela agência reguladora. Veja-se a tabela a seguir:

VIVO		
Ano	Processo	Situação atual
2012/2013	53500.022088/2014-50	2ª Instância – em análise pela área técnica, multa de R\$ 63.315.122,97
2014	53500.010240/2015-32	2ª Instância – em análise pela área técnica, multa de R\$ 56.562.891,21
2015	53500.011849/2016-18	2ª Instância – em análise pela área técnica, multa de R\$ 46.919.298,97
2016	53500.057393/2017-13	2ª Instância – em análise pela área técnica, multa de R\$ 53.620.229,80
2017	53500.032870/2018-19	2ª Instância – em análise pela área técnica, multa de R\$ 34.747.359,04

Trata-se, portanto, de conduta lesiva praticada de forma reiterada e que, sem dúvida, causou prejuízos aos usuários do serviço. Daí a justificativa principal para a fixação de indenização por danos morais à coletividade.

Afinal, como exige a jurisprudência do STJ, foram devidamente caracterizados os requisitos e a gravidade suficientes para produzir “verdadeiros sofrimentos, inquietude social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva” (REsp 1.221.756/RJ).



Ademais, patenteado dano moral coletivo de grandes proporções, o arbitramento da indenização deve gerar o necessário efeito pedagógico, a fim de não somente reparar os danos imateriais causados à coletividade, como também para evitar que práticas ilícitas semelhantes se reproduzam e venham a sobrecarregar ainda mais o Judiciário.

Dessarte, tenho por proporcional fixar a indenização em R\$ 200.000,00, a serem destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (arts. 13 e 20 da Lei 7.347/85).

Ressalte-se, aqui, a incidência dos juros moratórios conforme o raciocínio da Súmula 54 do STJ, pois a indenização por danos coletivos não possui natureza contratual.

Ângulo diverso, o pedido de condenação ao pagamento de dano moral coletivo formulado em face da Anatel deve ser julgado improcedente.

Isso porque as informações anexadas aos autos digitais demonstram que a autarquia **não** se manteve inerte no cumprimento de seus deveres institucionais. Como exemplo, mencionem-se o estabelecimento de “Plano Nacional de Ação de Melhoria da Prestação do SMP” e de “medida cautelar”, ambas parcialmente descumpridas, o que teria resultado na já mencionada imposição de multas milionárias. Ademais, todo o fundamento fático da inicial baseia-se em critérios e medições promovidos pela própria agência reguladora.

Da publicação da sentença

A fim de assegurar a plena reparação dos danos a consumidores, bem como para garantir a estes o direito potestativo ora reconhecido, um extrato da presente sentença, uma vez transitada em julgado, deverá ser publicado por dois dias por semana, durante quatro semanas consecutivas, em pelo menos dois jornais de circulação regional, sem prejuízo da divulgação pelos “meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor” (art. 94 do CDC).

O texto do extrato da sentença deverá ser proposto pelo MPF e, então, submetido ao contraditório, antes de ser alvo de homologação judicial.

III – DISPOSITIVO

Pelo exposto, na parte em que conhecidos os pedidos, JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS FORMULADOS em face da Anatel, mas JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS formulado em face do Grupo Vivo/Telefônica, a fim de:

(I) condenar o Grupo Vivo/Telefônica à reparação dos danos materiais de natureza contratual decorrentes de graves vícios de qualidade no Serviço Móvel Pessoal – SMP, prestado pelo Grupo Vivo/Telefônica, causados:

(a) entre abril a dezembro de 2015, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Araguapaz;

(b) entre janeiro de 2015 até setembro de 2016, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Goianésia;

(c) entre julho de 2016 a junho de 2019, aos consumidores residentes



no seguinte Município goiano: Vila Propício;

(c) entre janeiro de 2015 até dezembro de 2016, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: Anhanguera; Cumari; Ipameri; e Nova Veneza;

(d) entre janeiro a março de 2017, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Uruana;

(e) entre abril a setembro de 2017, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Itapuranga;

(f) entre janeiro de 2015 até dezembro de 2017, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: Bom Jardim de Goiás; Campo Alegre de Goiás; Cristianópolis; Inhumas; Pires do Rio; e Santa Bárbara de Goiás;

(g) entre janeiro a março de 2018, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: b.1) Abadia de Goiás; Aragoiânia, Bela Vista de Goiás; Caldas Novas; Catalão; Davinópolis; Goianápolis; Goianira; Hidrolândia; Leopoldo de Bulhões; Nerópolis; Nova Aurora; Orizona; Piracanjuba; Pontalina; Rio Quente; Silvânia; e Vianópolis;

(h) entre janeiro de 2015 a junho de 2018, aos consumidores residentes nos seguintes Municípios goianos: Ouvidor e Três Ranchos;

(i) entre janeiro a setembro de 2018, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Guaporé; e

(j) entre janeiro de 2015 a dezembro de 2018, aos consumidores residentes no seguinte Município goiano: Itauçu;

(II) a condenação de que trata o item **(I)** observará os seguintes termos: **(II.a)** restituição em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor cobrado pelos serviços viciados prestados nos Municípios e nos períodos de que trata o item **(I)**; **(II.b)** restituição a ser acrescida de correção monetária, desde cada pagamento, conforme índices estabelecidos pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal, bem como de juros moratórios, desde a data da citação (art. 405 do CC);

(III) a fim de garantir a efetiva reparação dos danos (art. 6º, VI, do CDC), a execução das obrigações que tratam os itens **(I)** e **(II)** deverão ser implementadas, sob a modalidade do cumprimento de obrigações de fazer (arts. 536 e segs. do CPC), utilizando-se, *mutatis mutandis*, os procedimentos previstos nos artigos 85, parágrafo único, e dispositivos seguintes do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC (Resolução/Anatel n. 632, de 7 de março de 2014), nos termos das seguintes adaptações obrigacionais: (1) os valores cobrados indevidamente aos consumidores lesados devem lhes ser devolvidos: a) preferencialmente, por compensação, mediante o abatimento no documento de cobrança seguinte à data da liquidação do valor da reparação devida a cada consumidor lesado; II - pagamento por meio de créditos com validade mínima de 90 (noventa) dias; ou (b) por pagamento via sistema bancário, considerando o prazo máximo de 30 (trinta) dias para



devolução, contado da data da liquidação do valor da reparação; (1.1) os créditos a que se refere o item acima poderão ser utilizados para a fruição de quaisquer serviços e de facilidades ofertadas pela parte requerida; (1.2) caso o consumidor lesado não seja mais cliente da parte requerida, esta deverá: (a) notificá-lo a respeito do crédito existente, no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data da liquidação do valor da reparação; e (b) disponibilizar, em destaque, na página inicial da parte requerida na internet, mecanismo de consulta e solicitação do crédito existente em favor de cada consumidor lesado, pelo período de 1 (um) ano; (2) caso não seja possível identificar alguns dos consumidores lesados, bem como na hipótese de transcurso 'in albis' do prazo de 1 (um) ano previsto no item (1.2.b), os valores correspondentes deverão ser recolhidos, em definitivo, ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (arts. 13 e 20 da Lei 7.347/85);

(IV) reconhecer aos mesmos consumidores de que trata o item **(I)** desta sentença o direito potestativo de rescindir eventual contrato de Serviço Móvel Pessoal – SMP que mantenham com o Grupo Vivo/Telefônica, independentemente de quaisquer ônus ou tampouco da vigência de períodos de "fidelização contratual", direito a ser exercido em até 60 (sessenta) dias contados do fim do prazo de publicação do edital previsto no item **(VI)**;

(V) condenar o Grupo Vivo/Telefônica ao pagamento, ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, do valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a título de danos morais coletivos de natureza extracontratual, sem prejuízo da incidência de juros moratórios, a contar dos períodos identificados no item (1), nos termos da Súmula 54 do STJ, além de correção monetária, a partir da presente sentença (Súmula 362 do STJ);

(VI) condenar o Grupo Vivo/Telefônica a publicar um extrato da presente sentença, cujo texto será definido na fase de execução, por dois dias por semana, durante quatro semanas consecutivas, em pelo menos dois jornais de circulação regional, sem prejuízo da divulgação pelos "meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor" (art. 94 do CDC).

Transitada em julgado, as condenações decorrentes da presente sentença terão autoridade de coisa julgada *erga omnes*, a fim de beneficiar todos os consumidores de que trata o item **(I)**, incluindo os respectivos sucessores (v. art. 103, III, c/c art. 81, III, do CDC), mas sem alcançar outros períodos contratuais em face dos quais não houve prova de vício na prestação do Serviço Móvel Pessoal – SMP, períodos em relação aos quais a sentença só irá produzir coisa julgada material *secundum eventum probationis*.

Sem custas nem pagamento de honorários advocatícios (art. 18 da Lei 7.347/85).

R. P. I.

Oportunamente, arquivem-se.

Goiânia, (data e assinatura digitais).

JULIANO TAVEIRA BERNARDES

Juiz Federal

