

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 4, de 2013, que *encaminha à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal cópia do Acórdão nº 210/2013 – TCU – Plenário, referente à realização de auditoria operacional pela ANATEL na execução dos contratos de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança dos usuários.*

RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Retornam ao Senado Federal, para análise da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), na forma do Aviso nº 4, de 2013, as considerações e providências do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da solicitação de realização de auditoria operacional na execução dos contratos de exploração dos serviços de telefonia fixa e móvel, formulada por esta Comissão, por meio do Requerimento nº 85, de 2009 – CMA.

A solicitada auditoria tinha por objetivo investigar os sistemas de cobrança das mencionadas operadoras de telecomunicações, cujo funcionamento supostamente irregular ou deficiente seria responsável por gerar cobranças abusivas ou indevidas, provocando insatisfação, prejuízo e um enorme volume de reclamações na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e nos órgãos de defesa do consumidor.



O Requerimento nº 85, de 2009 – CMA solicitava ao TCU que a auditoria pudesse responder, no mínimo, às seguintes questões, sem prejuízo de outras que o próprio Tribunal julgasse pertinentes:

- a) Os sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas operadoras de telecomunicações para medir os serviços prestados e o valor devido pelos usuários possuem fragilidades significativas que facilitem ou induzam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações e do Código de Defesa do Consumidor?
- b) Na operação daqueles sistemas e processos de gestão, constata-se risco relevante de ensejarem a ocorrência de:
 - Cobrança de serviços em duplicidade?
 - Lançamento de ligações ou outros serviços na fatura indevidamente atribuídos ao consumidor?
 - Lançamento de serviços não solicitados na fatura?
 - Lançamento de serviços relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço feito pelo consumidor e devidamente protocolado pela operadora?
 - Descumprimento de ofertas de preço ou de franquias diferenciadas feitas ao consumidor e por ele contratadas?
 - Omissão ou atrasos significativos no envio das faturas?
 - Cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os regulamentos aplicáveis?
 - Envio de fatura sem o necessário detalhamento dos serviços prestados?
- c) Que medidas, de natureza legislativa ou administrativa, poderiam ser tomadas para eliminar ou minimizar as ocorrências relatadas, se existentes?



- d) Qual a eficácia das ações de regulação e fiscalização da Anatel referentes às ocorrências examinadas na auditoria?

Relatório da lavra do Ministro José Jorge foi apresentado e votado no Plenário do TCU em 20 de fevereiro de 2013, tendo sido protocolado no Senado Federal em 6 de março do mesmo ano.

II – ANÁLISE

O trabalho elaborado pelo Tribunal inicia-se com a demonstração inequívoca, com base em dados extraídos do sítio da Anatel, de que a cobrança pelos serviços prestados é, individualmente, o motivo mais frequente das reclamações feitas por consumidores do Serviço Móvel Pessoal (SMP), o serviço de telefonia e de acesso à internet mais popular do País, com mais de 260 milhões de terminais ativos.

Observando-se os registros de reclamações desde 2009, a “cobrança” tem estado não apenas na liderança entre os motivos ofensores no SMP, mas tem crescido relativamente aos demais problemas reportados, como atendimento, reparo, promoções e planos de serviço.

Em 2009, o número de reclamações associadas à cobrança era superior ao dobro do referente ao segundo motivo mais frequente, na época o atendimento ao cliente, que se tornou relativamente menos frequente desde então. Naquele ano, 33% das reclamações eram motivadas por supostos erros na cobrança, enquanto 14,6% provinham de falhas no atendimento ao usuário. Em 2011, essas frequências evoluíram para 42,1% e 8,3%, respectivamente. O último registro constante no sítio da Anatel, referente ao mês de fevereiro de 2013, continua a colocar a cobrança no topo da lista de problemas do SMP, com frequência acima de 40%.

No caso do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a cobrança não se destaca tanto dos demais motivos, embora divida com problemas de reparo a liderança das reclamações desde que o indicador da Anatel começou a ser publicado, em janeiro de 2009. Cobranças abusivas ou indevidas respondem por 15% a 20% do total das reclamações ao longo desses quatro anos. Considerando haver pouco mais de 40 milhões de



assinantes do STFC, o volume de falhas no STFC é, em termos absolutos, bem menor do que o registrado no SMP.

Nos Procons, contudo, a telefonia fixa gera, em alguns momentos, mais demandas, por assinante, do que a telefonia celular, embora esta última ocupe, em termos absolutos, a liderança de todos os setores, superando os cartões de crédito, os serviços bancários e a energia elétrica.

Essa constatação não é recente. O TCU afirma que, desde 2006, solicita à Anatel que realize auditorias sistêmicas nos sistemas de faturamento das prestadoras, por entender que a forma de fiscalização adotada pelo órgão regulador, nessa questão, não era efetiva.

Para dar à solicitação da CMA o devido e adequado tratamento, o TCU realizou duas diligências e uma inspeção *in loco* na Anatel, entre 2010 e 2012, investigando rigorosa e criteriosamente a atuação da agência no sentido de solucionar as questões apontadas pelo Poder Legislativo. O relatório em anexo ao Aviso nº 4, de 2013, descreve, com detalhes, o trabalho realizado pelo Tribunal.

Durante a inspeção realizada em julho de 2012, o TCU constatou que a Anatel havia realizado visitas técnicas nas concessionárias Telefonica, Telemar e Brasil Telecom com o propósito específico de investigar as condições de tarifação, faturamento e cobrança. Os resultados dessas ações de fiscalização foram reportados em 2011 e apontam diversos problemas nos sistemas e procedimentos de faturamento e cobrança.

No caso da Telefonica (atual Vivo), praticamente todas as questões apontadas pela CMA foram observadas: cobrança em duplicidade, de ligações dentro da franquia e de ligações não reconhecidas pelo consumidor; lançamento de serviços e ligações referentes a datas posteriores ao pedido de cancelamento do serviço; descumprimento de promoções contratadas pelo consumidor, entre outras.

Em relação às empresas controladas pela Oi (Telemar e Brasil Telecom), a Anatel reporta, por exemplo, que serviços de terceiros são cobrados nas faturas sem que a operadora tenha conhecimento se o usuário



autorizou ou não a cobrança; que erros na etapa de vendas dos serviços não são percebidos ou corrigidos a tempo, gerando faturas inconsistentes com a oferta contratada pelo usuário; e que não existe procedimentos de controle do prazo de entrega das faturas pelos Correios.

A equipe de fiscalização da Anatel concluiu que diversos fatores são responsáveis pelo elevado índice de reclamação sobre cobranças abusivas ou indevidas feitas pela Oi:

- os processos que envolvem desde a coleta e mediação dos “bilhetes de uso da rede” (CDR) até o envio da fatura ao cliente são distintos entre as áreas de atuação da empresa (Regiões I e II do Plano Geral de Outorgas – PGO);
- a administração dos sistemas é terceirizada para várias firmas, havendo ainda sistemas legados do Sistema Telebrás, o que dificulta a integração sistêmica e o repasse de informações cadastrais até os sistemas de faturamento, no final da cadeia;
- não há procedimento automatizado de verificação da qualidade das faturas emitidas, de forma que erros e omissões quase sempre chegam ao usuário final.

Ao final dos relatórios, a equipe da Anatel adverte que há dois tipos de falhas nos processos de cobrança: **as que são percebidas pelo usuário** e **as que são de difícil percepção**. As primeiras são ocasionadas, mais frequentemente, por problemas nas etapas de comercialização dos serviços (campanhas abusivas de migração de planos de iniciativa da operadora, erros no preenchimento do pedido do consumidor pela atendente do *call center*, etc.). As últimas decorrem, principalmente, de falhas na configuração dos próprios sistemas de faturamento, atividades que, segundo a equipe, são muito dispendiosas para a concessionária e que, por isso, só são refeitas após determinação expressa da fiscalização.

O Tribunal também foi informado que estaria em elaboração, pela Anatel, um regulamento de atendimento e cobrança, que deveria ser publicado até o final de 2013. De fato, após passar por consulta interna e



ser submetido à apreciação da Procuradoria Jurídica e do Conselho Diretor da Agência, o referido regulamento foi objeto da Consulta Pública nº 14, de 2013, no período de 18 de março a 17 de maio deste ano. No texto apresentado, a Anatel procura homogeneizar para os serviços de telefonia, acesso à internet e TV por assinatura diversos aspectos da cobrança, entre eles o formato e o conteúdo do documento, as formas e condições para se contestar cobranças supostamente indevidas e a suspensão da prestação do serviço por falta de pagamento.

Em suma, a inspeção feita pelo TCU identificou que a Anatel efetivamente conduziu, em 2011, um trabalho de fiscalização nas concessionárias do STFC que lhe permite responder adequadamente as questões formuladas pela CMA. O mesmo não ocorreu em relação às prestadoras do SMP, embora a Superintendência de Serviços Privados (SPV) tenha reconhecido, em correspondência enviada ao Tribunal, que existem riscos de cobrança indevida nos sistemas de faturamento dessas empresas, que vêm sendo apurados em processos administrativos instaurados com tal finalidade.

Nesse contexto, o Acórdão nº 210/2013 – TCU – Plenário determina ao órgão regulador das telecomunicações que estude a viabilidade de realizar auditoria específica nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras do SMP, nos mesmos moldes adotados na inspeção técnica concluída nas concessionárias e com vistas a responder as questões formuladas pela CMA.

A análise do conteúdo do Aviso nº 4, de 2013, nos faz concluir que os sistemas de medição, faturamento e cobrança das prestadoras do STFC e do SMP de fato apresentam falhas graves que suscitam cobranças indevidas ou abusivas e que explicam o elevado índice de reclamações associadas a esse motivo nos Procons e na própria Agência.

As atividades de regulamentação e de fiscalização da Anatel, no âmbito de sua competência legislativa, possivelmente mitigarão, em longo prazo, essas falhas que atingem diretamente o bolso de milhares de consumidores todo ano. Entretanto, se considerarmos que problemas dessa natureza nos serviços de telecomunicações são muito antigos e que, sem maiores incentivos, as empresas não os corrigirão no tempo e na forma



esperados, somos levados a agir imediatamente, além do proposto pelo competente Tribunal de Contas da União.

Restou claro que um enfoque deve ser dado ao SMP. Suas prestadoras não sofreram auditorias específicas nos sistemas e procedimentos de faturamento e cobrança, e não há segurança de que haverá orçamento e planejamento para que a Agência as realize em curto prazo. Se nada for feito, e se a regulamentação a ser editada pela Anatel não for efetiva em mitigar o efeito dessas falhas – pois de certo não as corrigirão definitivamente – as prestadoras do SMP continuarão gerando prejuízos para milhares de pessoas.

A plataforma tecnológica do SMP, constituída por terminais de alta capacidade de processamento, que são servidos por uma gama enorme de aplicativos, permite que se ofereçam aos próprios usuários meios legítimos e precisos de controle dos custos incorridos com o uso do serviço.

A Anatel tem incentivado, mediante regulamentação, a participação de entidades privadas especializadas em serviços cuja execução é imprescindível ao bom funcionamento de todo o sistema de telecomunicações: a operação da portabilidade numérica, a medição da qualidade dos serviços de banda larga, a gestão das ofertas de atacado, no âmbito do Plano Geral de Metas de Competição, e a certificação de equipamentos e *softwares* são exemplos bem sucedidos, até o momento, da atuação de empresas privadas, independentes das operadoras, em serviços ancilares ao sistema de telecomunicações.

Por que então não regulamentar a atuação de empresas que se proponham a oferecer aplicativos capazes de controlar as despesas com o uso do SMP e que, assim, deem aos próprios usuários a capacidade de auditar e confrontar, legitimamente, as faturas enviadas pelas operadoras?

Se analisarmos a oferta do SMP amplamente, perceberemos que a situação de fragilidade do consumidor tende a se agravar, pois os planos de acesso à internet, limitados ou “ilimitados”, são gerenciados de acordo com a franquia de *download*. Então perguntamos: como um usuário qualquer pode contestar a fatura de sua operadora se não puder controlar, pelo próprio terminal, seu volume de tráfego?



Nesse sentido, ao tempo em que considero a atuação do TCU plenamente satisfatória em responder as questões formuladas por esta Comissão, pois comprovou haver falhas nos sistemas de faturamento e cobrança das operadoras que podem explicar grande parte das reclamações feitas pelos usuários das telefonia fixa e móvel, proponho que a CMA debata em audiência pública alternativas para emancipar o consumidor de serviços de telecomunicações, capacitando-o a contestar e comprovar falhas de cobranças que lhe forem dirigidas.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pelo **arquivamento** do Aviso nº 4, de 2013, e, nos termos do art. 133, V, "b" do Regimento Interno do Senado Federal, pela **aprovação de requerimento** para realização de audiência pública com o propósito de debater alternativas que capacitem o usuário do Serviço Móvel Pessoal a gerenciar suas despesas mensais e auditar os valores cobrados por sua prestadora, nos seguintes termos:

REQUERIMENTO Nº , DE 2013-CMA

Requeiro, na forma do disposto nos arts. 90, inciso II, e 93, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) de audiência pública para debater alternativas tecnológicas e regulatórias que permitam os usuários do Serviço Móvel Pessoal registrar o tráfego de voz e de dados cursado em seu terminal e verificar a correção dos valores cobrados pela prestadora, tendo em vista o plano de serviço contratado, com convite às autoridades e órgãos abaixo relacionados, sem prejuízo da inclusão de outros indicados:

- Sr. João Batista de Rezende, presidente da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL;
- Sr. Eduardo Levy Cardoso Moreira, presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil);



- Sr. Diego Oliveira, diretor da empresa Pricez, que oferece apoio ao consumidor, via internet, na seleção de planos de serviço do SMP.
- Representante da Microsoft no Brasil;
- Representante da Apple no Brasil.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

