

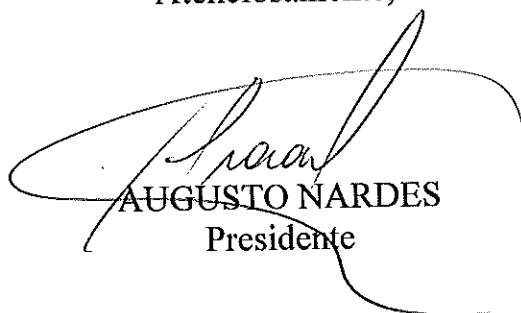
Aviso nº 91-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 20 de fevereiro de 2013.

Senhor Presidente,

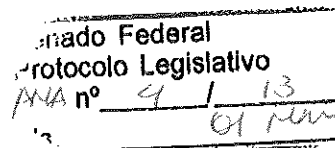
Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, em atenção, ao Ofício nº 70/2009-CMA de 13/10/2009, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 024.260/2009-9, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 20/2/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,



AUGUSTO NARDES  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador RODRIGO ROLLEMBERG  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,  
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,  
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B  
Brasília - DF



## ACÓRDÃO Nº 210/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.260/2009-9.
2. Grupo II – Classe II - Assunto: Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Senado Federal.
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnergia).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), com vistas à realização de auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança dos usuários.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que estude a viabilidade de realizar auditoria específica nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), contemplando as seguintes questões:

a) Os Sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias dos serviços públicos de telefonia móvel para a medição dos serviços prestados e respectiva cobrança dos usuários possuem fragilidades significativas que facilitem ou induzam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas (assim entendidas como aquelas que não se conformem à Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 — Lei Geral de Telecomunicações, à sua regulamentação, aos contratos de concessão do serviço ou à Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 — Código de Defesa do Consumidor)?

b) Na operação dos sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias, constata-se o risco relevante de ensejarem ocorrências específicas sistematizadas pelos órgãos de defesa do consumidor, a saber:

b.1) cobrança de serviços em duplicidade?

b.2) lançamento de ligações e outros serviços na fatura emitida ao consumidor não reconhecidas ou indevidamente atribuídas ao mesmo?

b.3) lançamento de serviços não solicitados na fatura emitida ao consumidor?

b.4) lançamento de serviços ou ligações em fatura relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço solicitado pelo consumidor e devidamente protocolado pela prestadora?

b.5) descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas oferecidas pela prestadora ao consumidor e por ele contratadas?

b.6) omissão ou atrasos significativos no envio das faturas ao consumidor?

b.7) cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os contratos e regulamentos aplicáveis?

b.8) envio de faturas pelo fornecedor sem o detalhamento das chamadas feitas pelo consumidor e de todos os demais serviços prestados e cobrados na fatura?



9.2. recomendar à Anatel, amparando-se no arts. 2º, incisos I e III, e 3º, incisos I e IV, da Lei 9.472/1997, que o Regulamento específico, atualmente em elaboração, para tratar dos problemas de atendimento e cobrança nos serviços de telecomunicações leve em consideração as demandas apresentadas pelos usuários tanto na Central de Atendimento da Agência quanto nos órgãos de defesa de consumidor;

9.3. considerar, com fundamento nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso XV, do Regimento Interno do TCU, além dos arts. 1º e 19, incisos VI e XI, da Lei 9.472/1997, atendida a solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal dirigida a este Tribunal;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão solicitante;

9.5. dar ciência desta deliberação à Anatel;

9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 5/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/2/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0210-05/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ JORGE  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

## GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 024.260/2009-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Interessado: Senado Federal

Advogado constituído nos autos: não há.

**SUMÁRIO:** SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA NOS SISTEMAS DE COBRANÇA DAS EMPRESAS DELEGATÁRIAS DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL. COMPETÊNCIA PRIMÁRIA DA ANATEL PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA. DILIGÊNCIA E INSPEÇÃO NA AGÊNCIA REGULADORA. FISCALIZAÇÕES EFETUADAS PELA ENTIDADE EM OBJETO SIMILAR. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS À COMISSÃO SOLICITANTE. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES À ANATEL. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), com vistas à realização de auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança dos usuários.

2. Regularmente autuado o pleito no Tribunal, na forma do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e dos artigos 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, os trabalhos foram conduzidos pela então 2ª Secretaria de Fiscalização e Desestatização (Sefid-2), culminando no relatório a seguir reproduzido, cujas conclusões foram avalizadas pelos dirigentes da unidade (peças 28-30):

**“HISTÓRICO**

3. *Por meio do Ofício 70/2009-CMA, de 13/10/2009 (peça 1, p. 2), o então Senador Renato Casagrande, à época Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, encaminhou o Requerimento 85/2009-CMA, de iniciativa do próprio, que solicita a este Tribunal que seja realizada auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e telefonia móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança ao usuários.*

4. *O Requerimento 85/2009-CMA (peça 1, p. 3-6) relata que a telefonia, tanto o serviço fixo como o serviço móvel, é o setor que mais suscita reclamações no âmbito dos Procons estaduais e municipais, sistematizadas nos levantamentos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Sindec) do Ministério da Justiça, ressaltando que ‘verificam-se queixas massivas e recorrentes acerca dos serviços oferecidos aos usuários, em grande medida concentradas na cobrança indevida de serviços’ (peça 1, p. 4).*



5. Como especificado na Solicitação, o objetivo da auditoria é concentrar a atenção nas reclamações mais frequentes de cobrança abusiva e indevida, e particularmente nos riscos dessas ocorrências nos sistemas técnicos efetivamente utilizados pelas empresas concessionárias.

6. O Requerimento apresenta, ainda, as seguintes questões que a Comissão tem interesse de serem respondidas na auditoria, mencionando que essas não excluem outras que o TCU entenda pertinente acrescentar:

a) Os Sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias dos serviços públicos de telefonia fixa e móvel para a medição dos serviços prestados e respectiva cobrança dos usuários possuem fragilidades significativas que facilitem ou induzam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas (assim entendidas como aquelas que não se conformem à Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 — Lei Geral de Telecomunicações, à sua regulamentação, aos contratos de concessão do serviço ou à Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 — Código de Defesa do Consumidor)?

b) Na operação dos sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias, constata-se o risco relevante de ensejarem ocorrências específicas sistematizadas pelos órgãos de defesa do consumidor, a saber:

b.1) cobrança de serviços em duplicidade?

b.2) lançamento de ligações e outros serviços na fatura emitida ao consumidor não reconhecidas ou indevidamente atribuídas ao mesmo?

b.3) lançamento de serviços não solicitados na fatura emitida ao consumidor?

b.4) lançamento de serviços ou ligações em fatura relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço solicitado pelo consumidor e devidamente protocolado pela prestadora?

b.5) descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas oferecidas pela prestadora ao consumidor e por ele contratadas?

b.6) omissão ou atrasos significativos no envio das faturas ao consumidor?

b.7) cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os contratos e regulamentos aplicáveis?

b.8) envio de faturas pelo fornecedor sem o detalhamento das chamadas feitas pelo consumidor e de todos os demais serviços prestados e cobrados na fatura?

c) Quais as medidas, de natureza legislativa ou administrativa poderiam ser sugeridas para a eliminação ou minimização das ocorrências acima relatadas, se existentes?

d) Qual a eficácia das ações de regulação e fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações — ANATEL no âmbito das ocorrências examinadas na auditoria? (peça 1, p. 3-4)

## **EXAME TÉCNICO**

### **I. Competência de fiscalização da Anatel**

7. A Lei 9.472/1997, Lei Geral das Telecomunicações (LGT), fixa as competências da Anatel e os direitos e deveres dos usuários de telecomunicações. O art. 1º (caput e parágrafo único) desse dispositivo legal dispõe que compete à União, por intermédio do órgão regulador, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações — incluindo, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso desses serviços.

8. O art. 19 da mesma lei reforça a competência fiscalizatória da Agência para o setor de telecomunicações quando dispõe que compete à Anatel estabelecer as normas tanto para os serviços prestados em regime público como para os prestados em regime privado e fiscalizá-los.

9. Cabe à Anatel, portanto, como órgão regulador do setor de telecomunicações, a responsabilidade de fiscalizar a prestação dos serviços de concessionárias e autorizadas, observando se esses estão sendo prestados conforme a LGT e os normativos da própria Agência, os contratos de concessão e termos de autorização, bem como outras legislações aplicáveis, como o Código de Defesa do Consumidor.

10. Complementarmente, a Resolução-Anatel 270/2001, que trata do Regimento Interno da Agência, define em seu art. 156 que a jurisdição sobre a fiscalização da execução e da prestação dos serviços de telecomunicações cabe à Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF) da Anatel.

11. A SRF possui estrutura própria dentro do organograma da Anatel. Além de equipes na sede da Agência, em Brasília, a SRF possui escritórios regionais espalhados por todas as macrorregiões do país de forma a garantir a fiscalização dos serviços de telecomunicações em todo o território nacional.

12. A Anatel conta com um regulamento específico para exercer sua atividade de fiscalização: a Resolução-Anatel 596 de 6/8/2012. Esse dispositivo organiza a execução da fiscalização anual por meio de três documentos: as Diretrizes de Fiscalização (DF), e os Planos Anuais (PAF) e Operacionais (POF) de Fiscalização. Tanto DF quanto PAF e POF são aprovados anualmente pelo Conselho Diretor da Anatel.

13. Já a atuação do Tribunal no que tange à regulação dos serviços públicos delegados foca-se no controle externo das agências reguladoras (entre elas, a Anatel), fundamentado na competência definida pela Constituição Federal nos artigos 70 e 71 – especialmente no que se refere à realização de auditorias operacionais e à prestação de contas de pessoas que gerenciam bens e valores públicos pelos quais a União responda.

14. O controle externo sobre a atuação das agências reguladoras é realizado para verificar a legalidade, a eficiência, a transparência e a melhoria da gestão do setor de infraestrutura federal, principalmente quando decorre da atuação das agências reguladoras e dos entes responsáveis pela formulação de políticas públicas e pelo planejamento da expansão e da operação dos serviços.

15. Tal competência é prevista também no Regimento Interno do TCU, em seu art. 1º, inciso XV, quando dispõe que compete ao Tribunal acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes.

16. Considerando, dessa forma, que a Anatel possui a competência de fiscalização dos serviços de telecomunicações, além de uma estrutura específica para tal atividade (SRF), e que o campo de atuação do TCU em regulação tem como atividade primária o controle externo das agências reguladoras, conclui-se que o órgão adequado para efetuar diretamente as fiscalizações solicitadas pelo Senado Federal é a própria Anatel.

17. Ao Tribunal, cabe verificar se tais fiscalizações já foram efetuadas, em quais parâmetros, e se estes atendem o solicitado pela CMA do Senado. Caso não tenham sido efetuadas, resta ao Tribunal determinar à Agência que as realize.

## **II. Informações sobre problemas de cobrança e faturamento no setor de telecomunicações**

18. Para entender a importância da demanda da CMA, apresenta-se a seguir alguns dados apontando a relevância dos problemas de cobrança e faturamento dentro do setor de telefonia.

19. No sítio da Anatel na internet é possível encontrar os Indicadores de Atendimento monitorados pela Agência, utilizados para medir a qualidade dos serviços prestados. Um dos principais indicadores é a 'Quantidade de Reclamações por Motivo Ofensor'. A tabela 1 apresenta o ranking de reclamações por motivo ofensor do Serviço Móvel Pessoal (SMP) na Central de Atendimento da Anatel no ano de 2012:

**Tabela 1: Percentual de reclamações por motivo ofensor de janeiro a julho de 2012**

Motivos	Jan/12	Fev/12	Mar/12	Abr/12	Mai/12	Jun/12	Jul/12	(Jan-Jul/12)
Cobrança	42,0%	42,9%	42,7%	42,1%	40,4%	40,5%	41,0%	41,6%
Serviços Adicionais	9,3%	8,8%	8,9%	8,8%	8,3%	9,1%	10,6%	9,1%
Reparo	4,6%	4,6%	4,4%	4,8%	5,7%	5,1%	5,4%	5,0%
Planos de Serviço	6,6%	6,4%	6,5%	6,3%	6,3%	6,0%	5,3%	6,2%
Habilitação	4,6%	4,4%	4,8%	4,8%	5,1%	5,2%	5,1%	4,9%
Cancelamento	5,6%	5,5%	5,9%	6,0%	5,9%	5,4%	5,0%	5,6%
Atendimento	7,2%	6,4%	6,3%	5,9%	5,4%	5,0%	4,7%	5,8%
Bloqueio	3,5%	3,9%	3,7%	3,9%	3,8%	4,3%	4,0%	3,9%
Promoções	4,1%	4,2%	3,8%	4,4%	4,7%	4,6%	3,8%	4,2%
Área de Cobertura	-	-	-	-	-	-	3,1%	0,5%
Demais Motivos	9,8%	10,3%	10,4%	10,5%	11,9%	12,2%	12,1%	11,0%
<b>Total</b>	<b>92.320</b>	<b>78.633</b>	<b>89.648</b>	<b>79.389</b>	<b>93.943</b>	<b>77.766</b>	<b>93.290</b>	<b>604.989</b>

Fonte: Sítio da Anatel na internet – Aba Cidadão/Informações e Consultas/Quantidade de reclamações por motivo ofensor/Serviço Móvel Pessoal

20. O mesmo indicador é apresentado na tabela abaixo, agora distribuído por trimestre de 2010 até 2012 (2º trimestre de 2010 ao 2º trimestre de 2012):

**Tabela 2: Percentual de reclamações por motivo ofensor por trimestre 2010-2012**

Motivos	2T10	3T10	4T10	1T11	2T11	3T11	4T11	1T12	2T12
Cobrança	36,8%	41,5%	41,4%	39,4%	43,1%	41,3%	40,8%	42,5%	41,4%
Serviços Adicionais	9,0%	8,7%	8,9%	7,8%	8,0%	8,7%	8,7%	9,0%	8,8%
Planos de Serviço	4,1%	4,3%	4,3%	4,1%	5,4%	5,6%	6,1%	6,5%	6,3%
Cancelamento	4,1%	3,8%	4,2%	4,4%	5,4%	5,3%	5,2%	5,7%	5,8%
Atendimento	12,5%	11,7%	9,7%	7,1%	7,6%	8,1%	9,2%	6,7%	5,5%
Reparo	4,2%	4,1%	4,8%	4,2%	4,6%	4,7%	4,6%	4,6%	5,3%
Habilitação	1,0%	2,0%	3,9%	3,9%	4,3%	4,5%	4,1%	4,6%	5,1%
Promoções	5,2%	4,6%	4,8%	4,0%	4,1%	4,3%	5,1%	4,0%	4,6%
Bloqueio	4,1%	4,0%	4,3%	3,6%	3,8%	4,0%	3,7%	3,7%	4,0%
Código de acesso	1,9%	1,0%	N.D	0,9%	3,3%	3,5%	3,5%	0,0%	1,6%
Desbloqueio	7,6%	4,3%	2,4%	1,8%	N.D	N.D	1,7%	1,7%	N.D
Demais Motivos	9,4%	9,9%	10,0%	9,0%	10,4%	10,0%	9,9%	10,1%	11,7%
<b>Total</b>	<b>194.450</b>	<b>191.589</b>	<b>184.366</b>	<b>222.899</b>	<b>203.952</b>	<b>228.312</b>	<b>236.233</b>	<b>260.601</b>	<b>248.666</b>

Fonte: Sítio da Anatel na internet – Aba Cidadão/Informações e Consultas/Quantidade de reclamações por motivo ofensor/Serviço Móvel Pessoal

21. E ainda, o mesmo indicador comparado anualmente de 2009 a 2011:

**Tabela 3: Percentual anualizado de reclamações por motivo ofensor 2009-2011**

Motivos	2009	2010	2011
Cobrança	33,0%	39,0%	42,1%
Serviços Adicionais	11,9%	9,0%	8,5%
Atendimento	14,6%	11,6%	8,3%
Planos de Serviço	3,8%	4,3%	5,5%
Cancelamento	3,9%	4,4%	5,2%
Reparo	4,3%	4,6%	4,6%
Promoções	8,1%	4,9%	4,5%
Habilitação	2,6%	1,8%	4,3%
Bloqueio	3,9%	4,2%	3,8%
Código de acesso	0,6%	1,5%	2,1%

Desbloqueio	3,8%	4,7%	0,9%
Cartão pré-pago	-	0,3%	-
Demais Motivos	9,6%	9,7%	10,1%
<b>Total</b>	<b>670.660</b>	<b>754.471</b>	<b>892.393</b>

Fonte: Sítio da Anatel na internet – Aba Cidadão/Informações e Consultas/Quantidade de reclamações por motivo ofensor/Serviço Móvel Pessoal

22. Dados obtidos do Sindec corroboram as informações obtidas da Anatel. As tabelas a seguir (tabelas 4 e 5) mostram que o principal assunto demandado nos Procons foi a telefonia móvel. E o principal problema em telefonia celular foi a 'Cobrança indevida/abusiva e dívidas sobre cobrança/valor/reajuste'.

Tabela 4: Principais assuntos demandados dos Procons

Posição	Assunto	Total	%
1º	Telefonia Celular	78.604	9,13
2º	Cartão de Crédito	74.889	8,70
3º	Banco Comercial	73.819	8,57
4º	Telefonia Fixa	53.790	6,25
5º	Financeira	41.519	4,82
6º	Aparelho Celular	38.966	4,52
7º	TV por Assinatura	29.913	3,91
8º	Energia Elétrica	27.213	3,47
9º	Microcomputador	25.021	3,27
10º	Internet (serviços)	16.703	3,16

Fonte: Senacon/Sindec

Tabela 5: Principais problemas em telefonia móvel

Posição	Problemas	Total	%
1º	Cobrança indevida/abusiva e dívidas sobre cobrança/valor/reajuste	43.220	54,98
2º	Contrato – Rescisão/alteração unilateral	8.870	11,28
3º	Serviço não fornecido e vícios de qualidade	5.455	6,94
Demais Problemas		21.059	26,79
<b>Total</b>		<b>78.604</b>	<b>100</b>

Fonte: Senacon/Sindec

23. Pode-se inferir, por meio dos dados dispostos acima, que a atividade de cobrança é a que mais apresenta problemas no serviço de telecomunicações. Os dados obtidos da Anatel mostram, ainda, que a proporção de reclamações sobre esse tema aumentou nos últimos anos.

24. Os problemas de cobrança e atendimento também já foram identificados pelo TCU. Conforme detalhamento na instrução inicial (peça 1, p. 11-12), o Tribunal já realizou investigação sobre atuação da Anatel em seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade da prestação dos serviços de telefonia, em especial no que se refere à emissão de contas telefônicas, à verificação da qualidade dos serviços e ao atendimento dos usuários (TC 019.009/2005-1).

25. Tal fiscalização resultou no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, que exarou deliberações com o objetivo de que a Anatel aprimorasse seu papel de órgão regulador,



especialmente em relação ao acompanhamento e à garantia da qualidade da prestação dos serviços de telefonia. Esse acórdão já apontava que 'os itens de maior reclamação dos usuários são cobrança e atendimento, sendo a qualidade operacional da rede por si só é menos criticada pelos usuários'.

26. O TCU, por meio do TC 023.332/2008-7, realizou o monitoramento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão. Uma das conclusões desse monitoramento, julgado por meio do Acórdão 1864/2012-TCU-Plenário, foi de que a Anatel não realizou auditorias sistêmicas nos sistemas de faturamento das prestadoras de serviços, restringindo-se à fiscalização indireta dos resultados dos processos de cobrança.

27. De forma a tratar de maneira mais específica a demanda da CMA, fez-se necessário verificar se a Anatel, após o período da execução do monitoramento do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, realizou fiscalização sistêmica com o objetivo de verificar se os sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras de telefonia fixa e móvel funcionam de forma correta, segundo os critérios estabelecidos na regulamentação e nos planos de serviço, e identificar o motivo do elevado número de reclamações de usuários relacionados aos aspectos de cobrança, bem como a atuação das prestadoras em relação a essas reclamações e as ações necessárias para a solução dos problemas encontrados.

28. Considerando a competência do TCU para conduzir o controle externo das agências reguladoras, esta unidade técnica realizou diligências e inspeção junto à Agência para subsidiar o seu trabalho de atendimento à solicitação do Senado Federal.

### **III. Da primeira diligência à Anatel**

29. Por meio de diligência, consignada no Ofício 209/2010-TCU/Sefid (peça 1, p. 16-19), questionou-se a Anatel a respeito de diversos pontos, listados abaixo nos itens 'a-f'. A Anatel, por meio do Ofício 059/2010/AUD-Anatel (peças 1-4), representada pelas Superintendências de Serviços Públicos (SPB), de Serviços Privados (SPV) e de Radiofrequência e Fiscalização (SRF), respondeu conforme segue nos itens 'a1-g1':

a) Se a Anatel realizou fiscalização sistêmica nos sistemas informatizados de faturamento e cobrança das prestadoras de telefonia fixa e telefonia móvel, com o objetivo de verificar se esses sistemas funcionam de forma correta, não permitindo a ocorrência de cobranças abusivas ou indevidas, segundo os critérios estabelecidos na regulamentação e nos planos de serviço;

a.1) A Anatel respondeu que fiscaliza periodicamente os processos de tarifação nas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e os processos de faturamento nas prestadoras do SMP. Entretanto, ressalta que nessas fiscalizações é feita a análise de informações contidas e obtidas dos sistemas de tarifação e faturamento das prestadoras de telefonia fixa e móvel, além da realização de testes e da análise de procedimentos, faturas, registros de chamadas e reclamações, entre outros dados. A partir do resultado dessas verificações, é possível detectar indícios de que os processos de tarifação/faturamento não funcionam conforme regulamentado. Os procedimentos de fiscalização estão voltados, portanto, para a verificação de diversos dados e informações de modo a avaliar a aderência dos processos de tarifação/faturamento aos documentos normativos expedidos pela Anatel, podendo-se obter, como resultado da fiscalização, constatações de que os sistemas relacionados aos processos em questão possuem erros ou falhas.

b) Se a Anatel realizou fiscalização sistêmica com o objetivo de identificar o motivo do elevado número de reclamações de usuários relacionados aos aspectos de cobrança, e de verificar a atuação das prestadoras em relação ao atendimento a essas reclamações;

b.1) Conforme a Anatel, a análise de reclamações relacionadas aos aspectos de cobrança está inserida nas fiscalizações citadas no item 4.2.1 das Diretrizes para Elaboração do Plano Operacional de Fiscalização, aprovadas pelo Conselho Diretor por intermédio da Portaria 222, de 1/4/2009. Essas fiscalizações contemplam todos os motivos relacionados aos aspectos de tarifação ou faturamento, levando-se em consideração os principais ofensores registrados no sistema de Suporte do Atendimento aos Usuários (Focus). Quanto ao atendimento feito pelas prestadoras a essas reclamações, a verificação correspondente a este aspecto é realizada nas fiscalizações sistêmicas do Plano Geral de Metas de Qualidade e do regulamento do serviço em questão.

c) Se no Plano Operacional de Fiscalização para 2009 existia previsão para realização de fiscalizações programadas nos sistemas informatizados de faturamento e cobrança das prestadoras de telecomunicações; em caso positivo, se essas fiscalizações foram realizadas;

c.1) A Anatel argumenta que foi incluído, no POF 2009, o seguinte quantitativo de fiscalizações: 4 fiscalizações nos processos de tarifação do STFC e 7 fiscalizações nos processos de faturamento do SMP. Embora as fiscalizações previstas no POF 2009 não sejam nos sistemas informatizados, os procedimentos de fiscalização permitem a identificação de erros e falhas nos processos de tarifação/faturamento das prestadoras de telecomunicações.

d) Se a Anatel já elaborou estudos ou relatório sobre os processos e sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras de serviço de telecomunicações;

d.1) A Anatel respondeu que, até o presente momento, não foram elaborados estudos sobre os processos e sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras de serviço de telecomunicações.

e) Se existe algum procedimento de fiscalização específico para sistemas de faturamento e cobrança, englobando tanto a parte dos registros das chamadas e uso dos serviços quanto o tratamento pelos sistemas informatizados de faturamento e cobrança;

e.1) A Anatel informou que os procedimentos relativos a esse assunto encontram-se listados nos documentos 'Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle de Processos de Tarifação do STFC' (FIS.PF.004) e 'Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle dos Processos de Faturamento do SMP' (FIS.PF.023), enviados em anexo ao Ofício 059/2010/AUD-Anatel (peça 3, p. 46-50 e peça 4, p. 1-73).

f) Se a Anatel faz o acompanhamento ou fiscalização da certificação do processo de coleta, registro, tarifação e faturamento por auditoria independente como determinado pelo Regulamento do STFC; se as empresas certificadoras são credenciadas pela Anatel;

f.1) Foi informado que a certificação do processo de coleta, registro, tarifação e faturamento é realizada por empresas credenciadas pelo Inmetro e, anualmente, as concessionárias do STFC apresentam o certificado à Anatel, para controle da SPB. Não há fiscalização específica sobre a certificação, já que os processos, de modo geral, são verificados pelas fiscalizações sistêmicas correspondentes.

30. Além dessas questões, solicitou-se o encaminhamento dos documentos e informações abaixo (itens a-i), obtendo-se como resposta as informações nos itens 'a1-i3':

a) Se as fiscalizações foram pontuais ou sistêmicas;

a.1) A SRF informou que as fiscalizações efetuadas foram sistêmicas.

b) *Lista dos objetivos e resultados das fiscalizações, os erros constatados nos processos de faturamento e cobrança e as consequências de tais constatações;*

b.1) *Não houve resposta para esse item.*

c) *Relatórios de fiscalização;*

c.1) *Foram encaminhados em anexo ao Ofício 059/2010/AUD-Anatel (peças 2 e 3).*

d) *Análise consolidada dos resultados da fiscalização;*

d.1) *Conforme informado pela SRF, os Relatórios de Fiscalização são analisados separadamente, por prestadora, pela área responsável pela instrução de processos – ou seja, não há consolidação.*

e) *Análise circunstanciada dos motivos do elevado número de reclamações de usuários relacionadas aos aspectos de faturamento e cobrança;*

e.1) *A SRF argumentou que a análise dos principais ofensores registrados no sistema Focus, em que estão consignados os motivos e o quantitativo de reclamações dos usuários, direcionam as ações de fiscalização para verificar se os processos de tarifação/faturamento funcionam de forma correta.*

e.2) *Já a SPB sustentou que as reclamações de usuários relacionadas aos aspectos de faturamento e cobrança estão muito associadas à divulgação, oferta e comercialização de Planos de Serviços por parte das operadoras, que não têm acompanhado a diversificação dos produtos e, com isso, limitam a capacidade do usuário de compreender e optar pela alternativa que melhor lhe convier.*

e.3) *A SPB informou também que diversas ações nesse sentido vêm sendo empreendidas, além do esforço de fiscalização dos processos de tarifação e cobrança, no sentido de aperfeiçoar as atividades de divulgação e oferta – em especial a edição do Despacho de Comparabilidade entre Planos (Despacho 1529/2008/PBCPA/PBCP/SPB), a revisão das regras contidas no Regulamento do STFC para o período 2011-2015 e a focalização dos esforços de fiscalização nas mencionadas atividades.*

f) *Se foram utilizadas técnicas de amostragem aptas a validar os dados obtidos na fiscalização para o universo dos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras e que permitiram à Anatel chegar a uma conclusão sobre a eficiência e a correção desses sistemas;*

f.1) *A Agência informou que as ações de fiscalização são realizadas considerando dois momentos distintos: no primeiro, são aplicadas técnicas de amostragem que têm como objetivo viabilizar a verificação de dados cujo universo possui um tamanho que não possibilite a verificação censitária, seja para se obter indícios de irregularidades ou validar as informações recebidas da prestadora; no segundo, identificadas irregularidades, o trabalho de fiscalização é estendido a todo o universo fiscalizável.*

g) *Se foram verificadas nas fiscalizações realizadas as questões relatadas pela CMA (peça 1, p. 3-4);*

g.1) *A SRF informou que, com base nas fiscalizações realizadas nos sistemas de tarifação/faturamento das prestadoras, foram constatados erros que apontam para a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas;*

g.2) *A SPB respondeu que, não obstante as fiscalizações já realizadas, a Superintendência instaurou os Processos Administrativos 53500.003671/2010, 53500.003672/2010 e 53500.003673/2010 com o objetivo de realizar inspeções técnicas, conforme apontamentos apresentados pela Comissão.*

h) *Relacionar os sistemas, softwares e procedimentos utilizados para realização dessas fiscalizações;*

*h.1) Além de encaminhar os Procedimentos FIS.PF.004 e FIS.PF.023, a SRF informou a utilização do software ACL (Audit Command Language) e do ETL (Extraction Transformation Loading) na realização de testes em arquivos de dados nas ações de fiscalização de tarifação/faturamento.*

i) *Se em algumas das fiscalizações realizadas foi caracterizada má fé das operadoras em erros de faturamento que ocasionaram cobrança indevida e se existe algum critério estabelecido pela Anatel para caracterizar uma ação lesiva aos usuários em processo de cobrança e faturamento como má fé;*

*i.1) A SRF informou que, no decorrer das fiscalizações realizadas, evidenciou-se a prática reiterada de infrações apontadas nos Relatórios de Fiscalização.*

*i.2) A SPV afirmou que a caracterização de má-fé da prestadora por algum erro de tarifação/faturamento é apurada no âmbito da instrução do Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado) que vier, porventura, a ser instaurado. Ou seja, não são instaurados procedimentos específicos sobre má-fé, sendo ela apurada no âmbito dos processos que buscam apurar eventuais problemas envolvendo faturamento. Com relação aos critérios, a Anatel informou utilizar aqueles estabelecidos nos incisos I ao V do § 1º do art. 6º do então vigente Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução-Anatel 344/2003 e substituído recentemente pela Resolução-Anatel 589/2012, para caracterização da má-fé do infrator, tais como agir de modo temerário, opor resistência injustificada ao andamento de processo ou à fiscalização, entre outros.*

*i.3) A SPB também afirmou que caracterização de má-fé da prestadora por algum erro de tarifação/faturamento é apurada no âmbito da instrução do Pado que vier, porventura, a ser instaurado. E ainda, que, até o presente momento, na análise que já foi efetuada a partir das irregularidades constatadas em fiscalização, não foram verificadas situações em que a operadora tenha agido de má fé. Na maioria dos casos, a SPB entendeu que as falhas constatadas nos processos de tarifação foram pontuais.*

31. *Os relatórios e padrões de fiscalização apresentados têm como foco a fiscalização da tarifação do uso dos telefones em diversas situações, como ligações locais, a cobrar ou franqueadas. No entanto, não foram abrangidos problemas de cobrança indevida de forma ampla, como lançamentos de serviços não pedidos, cobrança de uso mesmo após cancelamento do serviço ou descumprimento de ofertas e franquias diferenciadas.*

32. *Nesse sentido, diante da persistência de lacunas para a adequada instrução do presente processo, foi necessária a realização de inspeção na Anatel a fim de coletar informações mais detalhadas sobre os procedimentos de fiscalização de sistemas de cobranças.*

#### **IV. Da inspeção na Anatel**

33. *De 16 a 20/7/2012 foi realizada inspeção na Anatel com o objetivo de suprir lacunas de informações e sanear dúvidas em relação aos procedimentos e padrões de fiscalização da Agência referentes aos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras de STFC e SMP.*

34. *Após reunião com os técnicos da Anatel, realizada na data de 16/7/2012, foram solicitadas informações adicionais por meio do Ofício de Requisição 01-1840/2012 (peça 13) de 18/7/2012. Em resposta, a Agência encaminhou o Ofício 104/2012/AUD-Anatel de 24/7/2012 (peça 14).*



35. Nessa resposta, a Anatel, por meio da SPB, informou que foram realizadas inspeções técnicas nas concessionárias Telefônica, Oi (Telemar) e Oi (Brasil Telecom), relativas às condições de tarifação, faturamento e cobrança. Tais inspeções resultaram na emissão dos Relatórios de Fiscalização 0010/2011/ER01FB (Telefônica) e 0346/2011/ER02FS (Oi), além do Relatório de Inspeção Técnica 7.001/2011-ER02.

36. Dado o grande volume de dados e as diferentes frentes de trabalho das inspeções técnicas, a SPB entendeu ser necessário o desmembramento das informações em quatro partes: tratamento da situação dos sistemas (tarifação, faturamento e cobrança) – aspecto referente à prestação do serviço; tratamento da situação dos sistemas – aspecto referente ao impacto causado nos usuários; análise da situação da comercialização dos Planos de Serviço; e o exame da cobrança de valores diversos do STFC cobrados em conta telefônica (seguros, doações, outros serviços).

37. As primeiras análises dessas informações apontaram para fragilidades nos sistemas das operadoras, que estão sendo tratadas em procedimentos específicos instaurados pela Agência. No entanto, de acordo com a Anatel, depreende-se das fiscalizações que os principais ofensores aos índices de reclamações dos usuários referem-se à comercialização equivocada dos planos de serviço e ao atendimento deficiente oferecido aos usuários.

38. Ainda em resposta ao Ofício, a SPB afirma que o foco das fiscalizações foi a inspeção técnica e a avaliação das condições de prestação dos serviços, relativas às condições de tarifação, faturamento e cobrança das concessionárias Telefônica, Oi (Telemar) e Oi (Brasil Telecom). Seus resultados foram apresentados por prestadora, de forma consolidada, encontrando-se, no momento, em análise pela área técnica da Agência.

39. A SPB destacou também a emissão dos Despachos Cautelares 4.644/2012-SPB (Telemar) e 4.654/2012-SPB (Brasil Telecom), de 12/7/2012, que determinaram a suspensão da comercialização de planos alternativos e a melhoria das informações e do atendimento prestados aos seus usuários, sob pena de multa.

40. O art. 18 do Regulamento do STFC (Resolução-Anatel 425/2005) dispõe que as prestadoras do STFC com Poder de Mercado Significativo devem proceder à certificação de seus processos de coleta, registro, tarifação e faturamento, por meio de empresa de auditoria independente, registrada em organismo de certificação credenciado junto ao Inmetro. Questionou-se, então, à Anatel quem seria o responsável pelo ônus financeiro dessa certificação, se as prestadoras ou a Agência. E, além disso, se, para a Anatel, essa certificação garantiria a qualidade dos processos de coleta, registro, tarifação e faturamento.

41. Em resposta, a SPB informou que o ônus financeiro da certificação supracitada é das empresas concessionárias do STFC. Afirmou ainda que tal certificação não garante a correta implementação das regras de coleta, tarifação e faturamento dos sistemas utilizados pelas operadoras do STFC – tanto que as fiscalizações supracitadas encontraram falhas nos sistemas certificados.

42. Já a SPV, ainda em resposta ao Ofício de Requisição 01-1840/2012, argumentou que, apesar de haver riscos de ocorrência de cobrança indevida nos sistemas de faturamento das prestadoras do SMP, estas 'possuem o incentivo de mantê-los com elevado grau de robustez, tanto de modo a evitar fraudes, quanto evasão de receitas'.

43. A SPV informou que, baseando-se nas informações integrantes dos Pados em que são apurados descumprimentos por cobrança indevida, é possível afirmar que 'esses descumprimentos ocorrem por conta de condições de ofertas não devidamente divulgadas, cadastro errado por parte de atendentes em relação a promoções e planos de serviço'. Tal conclusão, ainda conforme a SPV,

é corroborada pelos dados da Assessoria de Relações com os Usuários, constantes do sistema Focus.

44. Questionada se já houve fiscalização ou existe planejamento, por parte da Anatel, de realização de fiscalização ou adoção de outras medidas para mitigar a ocorrência desses ofensores por parte das prestadoras do SMP, a Agência, por meio da SPV, respondeu que:

*A principal atuação da Anatel para mitigar a ocorrência desses ofensores é modernizar a regulamentação, disciplinando melhor a comercialização, deixando mais claras as regras e itens de cobrança. Nesse sentido, a área técnica responsável pela regulamentação do SMP trabalha na revisão do Regulamento do SMP, com alterações na oferta de serviços, de modo a torná-la mais simples, clara e possibilitar a comparação de serviços com perfis similares e seus respectivos preços ofertados pelas prestadoras. (peça 14, p. 12)*

45. Já quando questionada sobre quais têm sido as principais atividades de fiscalização, desde 2009, que a Anatel tem realizado nos sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizadas pelas empresas concessionárias para cobrança e faturamento dos serviços de telefonia fixa e móvel, a Agência respondeu, por meio da SRF, o mesmo que o item 'a.1' do parágrafo 29 desse relatório. E ainda, que 'não houve mudanças nos procedimentos de fiscalização adotados por esta Agência para as referidas fiscalizações'.

46. Na reunião citada no parágrafo 34, a Superintendência Executiva mencionou que está em elaboração, dentro da Anatel, um regulamento específico para tratar dos problemas de atendimento e cobrança. Questionada sobre tal regulamento, a SUE, por meio do Mem. 248/2012/SUE (peça 14, p. 6-7), integrante da resposta da Anatel ao Ofício de Requisição, informou que, em sua 612ª Reunião, o Conselho Diretor da Agência determinou àquela Superintendência a coordenação e a elaboração de proposta de regulamentação relativa a atendimento e cobrança envolvendo o STFC, SMP, SCM (Serviços de Comunicação Multimídia) e os serviços de televisão por assinatura.

47. Tal demanda decorreu, ainda conforme a SUE, da necessidade de enunciar regras harmônicas sobre o atendimento e cobrança com vistas a: facilitar o entendimento por parte dos usuários; instituir um nível mínimo de informações a serem fornecidas; otimizar o trabalho de fiscalização, acompanhamento e controle por parte da Anatel; adequar a realidade do mercado com relação à convergência tecnológica e a contratação de pacotes 'combo'; e estabelecer mecanismos de reparação ao usuário para devolução dos valores pagos indevidamente.

48. Informou a SUE que:

*Nesse sentido, foi constituído grupo de trabalho coordenado pela Superintendente Executiva e integrado por representantes das Superintendências de Serviços Públicos, de Serviços Privados, de Comunicação de Massa, de Universalização, de Radiofrequência e Fiscalização e da Assessoria de Relações com os Usuários, que elaborou proposta de Regulamento, considerando os regulamentos vigentes de cada serviço, o Decreto de Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC e o Código de Defesa do Consumidor. (peça 14, p. 7)*

49. À época da inspeção, o texto encontrava-se em fase de análise das contribuições originadas da Consulta Interna 555. Após essa análise, 'o texto resultante será analisado pela Procuradoria Especializada da Anatel e, em seguida, retornará à área técnica para eventuais ajustes e envio de proposta ao Conselho Diretor, que deliberará sobre a proposta a ser submetida a Consulta Pública'.

50. A estimativa, apresenta pela SUE, é de publicação do regulamento até o final de 2013.

51. O assunto de regulamentação específica para o atendimento e cobrança já foi abordado pelo Tribunal no âmbito do TC 019.009/2005-1. O Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, resultado do processo mencionado, dispõe que:

163. Não é condição *sine qua non* a edição de regulamentação específica para tratar dos temas de cobrança e atendimento, podendo os requisitos estarem difusos nos regulamentos dos serviços. No entanto, face ao grande número de reclamações da sociedade, faz-se necessário que ações no processo de regulamentação focadas nesses temas sejam tomadas pela Agência.

164. Foi verificado que não existe regulamento específico para estes dois tópicos, estando os requisitos dispersos nos regulamentos de cada serviço, nos PGMQs e na LGT.

52. O acórdão supracitado se encerra recomendando à Agência que 'realize auditoria dos sistemas informatizados de faturamento e atendimento das empresas de telefonia fixa e móvel'.

53. Em relação às informações prestadas pela Anatel durante a inspeção, é possível inferir que a SPB realizou fiscalizações mais aprofundadas que as regulares (previstas nos Planos Anuais de Fiscalização) nos sistemas de faturamento das concessionárias do STFC.

54. De forma a subsidiar a instrução do presente processo, e comparar tais fiscalizações com a demandada pela CMA, fez-se necessário diligenciar novamente a Agência de forma a solicitar o envio dos relatórios completos das fiscalizações mencionadas.

55. Complementarmente, considerando que a SPV informou que, no caso do SMP, os aspectos de cobrança são controlados dentro do processo de fiscalização sistemático da Anatel, incluiu-se na diligência o questionamento do grau de amplitude dessas fiscalizações, e se já havia sido realizada alguma inspeção técnica específica e abrangente nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras de SMP.

56. Tanto a solicitação do envio dos relatórios de fiscalização, como o questionamento do parágrafo acima, foram encaminhados via nova diligência para a Anatel, consubstanciada pelo Ofício 261/2012-TCU/Sefid-2 (peça 18), de 6/8/2012.

#### **V. Da segunda diligência**

57. Em resposta ao Ofício 261/2012-TCU/Sefid-2, a Anatel encaminhou o Ofício 111/2012/AUD-Anatel, de 22/8/2012 (peças 20-24). Além do encaminhamento dos relatórios de fiscalização das inspeções técnicas nas concessionárias do STFC (peças 25-27), a Agência forneceu mais informações sobre o andamento das análises dos resultados dessas fiscalizações.

58. A Agência informou, por meio da SPB, que:

5.4. Dada a significativa extensão e detalhamento, as conclusões do Relatório 246/2011/ER02FS e do Relatório de Inspeção Técnica Oi 7.001/2011-ER02 – avaliação da Telemar Norte Leste S/A e da Oi S/A (antiga Brasil Telecom S/A) – vêm sendo tratadas em diferentes procedimentos administrativos. São eles:

a) Procedimento de Averiguação de Denúncia – PAVD 53500.003441/2012: tratamento das irregularidades relacionadas à comercialização de Planos Alternativos de Serviço – PAS (fale 230) – cuja análise resultou na imposição de medida cautelar às prestadoras;

b) Procedimento Administrativo 53500.016734/2010: tratamento das fragilidades de sistemas e procedimentos (tarifação, faturamento e cobrança) – aspecto referente à prestação do serviço;

c) *Procedimento Administrativo 53500.016735/2010: tratamento das fragilidades de sistemas e procedimentos – aspecto referente ao impacto causado nos usuários. (peça 20, p. 4)*

59. *Além disso, a Agência informou também que instaurou os seguintes Pados com o intuito de averiguar os indícios de irregularidades detectados nas fiscalizações acima: 53500.014190/2012 (Oi) e 53500.014191/2012 (Telemar).*

60. *Já sobre as conclusões do Relatório de Fiscalização 0010/2011/ER01FB (Telefônica), a Anatel informou que estão sendo tratadas no âmbito do Procedimento Administrativo 53500.016457/2010. Também relatou que instaurou o Pado 53500.013575/2012 para apuração dos indícios de irregularidades encontrados na inspeção técnica realizada na Telefônica.*

61. *Em relação à fiscalização dos processos de tarifação, faturamento e cobrança das prestadoras do SMP, e da desobrigação destas de apresentação de certificação para seus processos de coleta, registro, tarifação e faturamento, a Anatel, por meio da SPV, informou que:*

*(...) demanda fiscalizações e auditorias, durante a elaboração do planejamento anual de fiscalização, para verificação dos seguintes itens relativos à tarifação, faturamento e cobrança das prestadoras do SMP:*

- Processo de tarifação por bilhetagem de chamadas locais (VC1, inter-rede, intra-rede);*
- Verificar a compatibilidade entre os tempos de chamadas discriminados nos CDRs e os tempos de chamada apresentados nos documentos de cobrança;*
- Verificar a compatibilidade entre os valores em Reais apresentados nos documentos de cobrança e a aplicação dos parâmetros de preço estipulados no Plano de Serviço específico do usuário;*
- Plataforma de pré-pago e queima dos créditos;*
- Regras de tarifação utilizadas no sistema de faturamento;*
- Apresentação dos documentos de cobrança;*
- Padronização das contas telefônicas;*
- Cobrança em documentos de terceiros;*
- Chamadas não tarifadas;*
- Valores das contas telefônicas;*
- Cobrança em conta de valores passados; e*
- Contestação de Contas.*

*Caso seja constatada alguma irregularidade, é instaurado Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigação – PADO, que segue o trâmite de acordo com o Regimento Interno da Agência.*

*Paralelamente a isto, a Anatel acompanha de perto diversos aspectos da prestação do SMP por meio da realização de reuniões periódicas com as prestadoras deste serviço. (Semestralmente é realizada reunião do Grupo de Acompanhamento da Prestação do SMP – GAPS).*

*Sendo assim, pelos motivos dispostos acima, principalmente pela previsão deste tipo de inspeção técnica do planejamento anual de fiscalização da Agência, a Anatel entendeu, à época da confecção do Regulamento anexo à Resolução nº 477/2007, pela desnecessidade*







69. O Relatório de Fiscalização 0010-2011-ER01FB apontou diversos problemas nos sistemas e processos de faturamento e cobrança da Telefônica, entre eles:

- a) cobrança de serviços em duplicidade, como:
  - a.1) cobrança de faturas já pagas;
  - a.2) cobrança de ligações dentro da franquia;
- b) lançamento de ligações e outros serviços na fatura emitida ao consumidor não reconhecidos ou indevidamente atribuídas;
- c) lançamento de serviços não solicitados na fatura emitida ao consumidor;
- d) lançamento de serviços ou ligações em fatura relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço solicitado pelo consumidor e devidamente protocolado pela prestadora;
- e) descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas oferecidas pela prestadora ao consumidor e por ele contratadas;
- f) omissão ou atrasos significativos no envio das faturas ao consumidor;
- g) cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os contratos e regulamentos aplicáveis;
- h) envio de faturas pelo fornecedor sem o detalhamento das chamadas feitas pelo consumidor e todos os demais serviços prestados e cobrados na fatura.

70. Ao final do relatório, a equipe de fiscalização apresentou suas conclusões, baseando-se nos exames realizados e nos correspondentes achados.

71. A primeira conclusão da equipe é de que os sistemas informatizados utilizados pela Telefônica tanto para a medição quanto para a cobrança dos serviços prestados possuem fragilidades significativas que facilitam ou induzem a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas. A mesma conclusão foi atribuída aos processos de gestão de cobrança da Telefônica.

72. Apesar disso, em relação aos processos de gestão utilizados para a medição dos serviços prestados, conclui-se que não possuem fragilidades significativas que facilitariam ou induziriam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas.

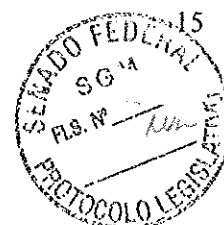
73. As conclusões acima respondem à primeira questão formulada pela CMA do Senado, conforme parágrafo 6 deste relatório (item 'a'), e estão sendo tratadas pela Agência no âmbito do Procedimento Administrativo 53500.016457/2010 (mencionado no parágrafo 60).

#### VI.2. Inspeção Técnica na Oi

74. Conforme mencionado anteriormente, a Oi atua nas áreas de concessão originalmente outorgadas às empresas Telemar e Brasil Telecom. A Telemar compreendia as empresas estatais de telecomunicações privatizadas de 16 estados: Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amazonas, Amapá e Roraima. Essa região foi chamada de Região I.

75. Já a Brasil Telecom compreendia as empresas dos estados do Acre, Rondônia, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina, e do Distrito Federal. Sua área de atuação foi chamada de Região II.

76. Portanto, pode-se notar que os processos de trabalho da Oi correspondem à unificação dos processos originais de 25 ex-empresas estatais diferentes. Percebe-se, assim, que o grau de complexidade dos sistemas de faturamento e cobrança da empresa é muito superior ao da Telefônica.



77. Considerando tal cenário, a Agência dividiu os trabalhos de fiscalização por grupos de atividade, quais sejam:

- a) Grupo 1 – Call Center;
- b) Grupo 2 – Reparos (coletivo e individual), Acessibilidade e Mudança de Endereço;
- c) Grupo 3 – Fruição de chamadas e Qualidade de Transmissão;
- d) Grupo 4 – Serviços de Utilidade Pública, Atendimento à Correspondência e Interceptação;
- e) Grupo 5 – Atendimento Pessoal;
- f) Grupo 6 – Interrupções Sistêmicas e Continuidade da Prestação de Serviço;
- g) Grupo 7 – Tarificação, Faturamento, Cobrança e Erro em Conta;
- h) Grupo 8 – Interconexão;
- i) Grupo 9 – Visão Geral da Prestadora (Produto Esperado).

78. O presente tópico apresenta apenas as constatações e conclusões relacionadas ao Grupo 7, por se relacionar diretamente ao objeto de análise do processo.

79. A primeira constatação verificada pela equipe da Anatel é a de que, mesmo depois de anos da operação de transferência acionária da Brasil Telecom para a Telemar, ainda há grandes diferenças entre os processos de trabalho da Região I e II relativas às condições de tarificação, faturamento e cobrança. Tais diferenças são acarretadas, principalmente, devido às diferenças de sistemas legados de cada Região.

80. O Relatório de Fiscalização 0346-2011-ER02FS relatou diversos problemas encontrados nos sistemas e processos de tarificação e cobrança da Oi, entre eles:

a) Tanto o sistema da Região I quanto o da Região II possuem sistema de tarificação automatizado e dependem basicamente das regras nele cadastradas. Assim, caso o cadastro do plano de serviço tenha sido feito de forma indevida no sistema, a tarificação será feita incorretamente.

b) O procedimento da prestadora para inclusão de serviços de terceiros nas faturas telefônicas não garante que não haverá cobrança por serviços não autorizados, ou seja, as cobranças são realizadas sem que a Oi tenha real conhecimento se o usuário autorizou ou não seu recebimento.

c) Não é feito nenhum controle sobre o prazo de entrega das faturas pelos Correios. A prestadora assume que todos os documentos coletados pelos Correios são entregues aos usuários antes de cinco dias do vencimento. Não é realizada nenhuma medição do tempo praticado pelos Correios, ainda que amostral, para aferir se os prazos oficiais estão sendo cumpridos.

d) Devido à diversidade de plataformas existentes e pelo fato de serem sistemas desenvolvidos em épocas e linguagens diferentes, existem problemas de interfaceamento entre eles, além de não haver um padrão na ocorrência de erros – ou seja, um mesmo erro de cobrança pode ser ocasionado por motivos diferentes. Além disso, a equipe levantou a informação de que uma das principais causas ofensoras de erros em conta são as constantes demandas urgentes da área de mercado da concessionária à TI, que em face do caráter emergencial não passam de forma satisfatória por testes que permitam identificar falhas nos sistemas de faturamento – assim a maioria das falhas somente são identificadas no ambiente de produção.

e) Não existe um procedimento de verificação da impressão de valores especificamente para o lançamento de novos planos e promoções, seja na Região I ou na Região II.

81. A equipe de fiscalização da Agência concluiu que os motivos do elevado índice de reclamações de documentos de cobrança com erro informado é composto por uma série de fatores, os quais se destacam:

a) Os processos que envolvem desde a coleta e mediação de bilhetes (CDRs) até a emissão do documento de cobrança são completamente distintos entre as Regiões I e II, embora desenvolvidos pela mesma equipe.

b) A administração desses sistemas da concessionária é terceirizada, sendo que vários ainda são provenientes das prestadoras de origem (Sistema Telebrás).

c) O problema do item 'b', aliado à grande diversidade de sistemas implementados em épocas e linguagens de programação diferentes, faz com que ocorram erros no processo de atualização de informações entre os sistemas – por exemplo, a fiscalização pode identificar situações em que informações relativas ao cadastro dos usuários, como ordens de serviço, não são refletidas no sistema de faturamento.

d) Os processos de validação da correta emissão das faturas, principalmente na Região II, é bastante precário, visto que, até o término dos trabalhos de campo da Inspeção Técnica, eram realizados por meio de verificação manual que não permitiam uma efetiva identificação de erros de faturamento.

e) Na análise dos registros de contestação da Região I, o código ofensor mais encontrado é o 'VENDAS', que se refere à falha no processo de vendas. Tal informação corrobora o mapeamento realizado pela Gerência de Qualidade de Conta, Cobrança e Contestação da concessionária. Ademais, ratifica a informação fornecida pela prestadora nos relatórios de exceção à Anatel, por meio do SACI (Sistema de Acompanhamento e Controle de Indicadores do STFC), de que falhas ocorridas no processo de venda e de repasse de informação aos usuários são a origem de problemas que refletem em reclamações de erros em conta.

f) Já o sistema da Região II não possibilita que sejam mapeadas de forma direta as áreas ofensoras. Contudo, a Gerência de Qualidade de Conta, Cobrança e Contestação dispõe de informações que também apontam como um dos principais ofensores na Região a área de vendas, juntamente com o atendimento dado ao usuário, que não repassa de forma correta e adequada a informação sobre o produto/serviço comercializado.

82. Ao final do relatório, a equipe de fiscalização apresentou suas conclusões, baseando-se nos exames realizados e nos correspondentes achados. De acordo com a equipe, é possível dividir as falhas no processo de cobrança em duas categorias: as que são percebidas pelo usuário e as que são de difícil percepção.

83. As falhas no processo de cobrança que acarretam erros na conta do usuário e que são de difícil percepção são geralmente decorrentes da ausência ou falha na configuração dos sistemas envolvidos e podem ser ocasionadas por:

a) falta de aplicação de regras de faturamento estipuladas pela regulamentação, tais como: regra para chamadas sucessivas, regra de decurso de prazo e regra de arredondamento; e

b) falhas na configuração dos sistemas da prestadora acarretando cobranças irregulares como cobrança em duplicidade.

84. Já os erros de cobrança que são mais facilmente percebidos pelos usuários são decorrentes, em sua maior parte, do processo de venda, como por exemplo:

a) ausência de informações ou erro nas informações repassadas aos usuários no momento da comercialização do serviço;

b) campanhas abusivas de vendas ou migração de serviços;



- c) erro do atendente ao ativar o produto contratado pelo usuário; e
- d) falhas de sincronismo entre os sistemas de CRM (Gestão de Relacionamento com o Cliente) da concessionária com seus sistemas de faturamento.

85. A equipe de fiscalização ainda destacou que as alterações de configurações nos sistemas de faturamento são geralmente muito dispendiosas para a concessionária, e que os erros de cobrança decorrentes dessas configurações, apesar de serem conhecidos pela concessionária, somente são corrigidos após a identificação e alerta dos agentes de fiscalização. Além disso, a equipe salienta também que a maior parte das falhas no processo de vendas é passível de ser averiguada com a análise das gravações, tanto de chamadas ativas como de chamadas receptivas.

### CONCLUSÃO

86. As concessionárias de telefonia fixa e móvel foram objeto de privatização em 1998, tendo sido absorvidas por diversas empresas privadas, cada uma com padrões tecnológicos e orientações estratégicas diferentes, gerando um ambiente heterogêneo de equipamentos, sistemas e procedimentos entre as prestadoras. Posteriormente, o setor sofreu um processo de fusão e aquisição de empresas, que levou à convivência de bases tecnológicas diferentes na mesma empresa.

87. Outra mudança significativa ocorrida após o processo de privatização foi o crescimento do número de acessos telefônicos fixos e móveis no Brasil. Conforme dados do sítio da Anatel, em 1997, ano anterior à privatização, o número de telefones fixos era de 17 milhões e de telefones móveis de 4,5 milhões. Já em dezembro de 2011, o país contava com 43 milhões de telefones fixos e 242 milhões de móveis (sendo, destes, 81,81% referentes a terminais pré-pagos).

88. O advento desse cenário, com o aporte de milhões de novos usuários, acarretou significativo impacto sobre a percepção da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações delegados, e vem sendo objeto de constante questionamento pelos usuários e suas entidades representativas.

89. Conforme apontado na seção 'Histórico' do presente relatório, o aspecto da cobrança dos serviços de telecomunicações continua sendo um dos principais motivos de reclamações dos usuários junto às prestadoras, à Anatel e aos órgãos de defesa do consumidor.

90. Considerando tal cenário, a CMA encaminhou solicitação ao TCU com a finalidade de ser realizada auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança aos usuários.

91. Pela análise das competências da Anatel previstas na LGT, além do seu próprio Regimento Interno, conclui-se que cabe à Agência, como órgão regulador do setor de telecomunicações, a fiscalização da prestação dos serviços de concessionárias e autorizadas.

92. Para essa tarefa, a Anatel conta com uma superintendência com estrutura e equipe específicas, a Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização. Complementarmente, a Agência ainda dispõe de um regulamento específico para a fiscalização dos serviços de telecomunicações – a Resolução-Anatel 596/2012.

93. Nesse sentido, o Tribunal encaminhou diligências e realizou uma inspeção na Anatel de forma a determinar como a Agência estava tratando os problemas de cobrança no setor de telecomunicações, mais especificamente em relação às fiscalizações efetuadas nas prestadoras.

94. Estes instrumentos revelaram que a Agência já havia realizado fiscalizações específicas nos sistemas de faturamento e cobrança das concessionárias do STFC nos moldes da fiscalização solicitada pela CMA.

95. A análise dos relatórios de fiscalização enviados pela Agência demonstrou que há diversas fragilidades nos sistemas de faturamento e cobrança das concessionárias.

96. O relatório da fiscalização efetuada na Telefônica apontou que há fragilidades significativas nos processos de medição e cobrança dos serviços prestados, que podem facilitar ou induzir a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas. Tal conclusão responde as questões de auditoria definidas pela CMA em sua solicitação.

97. O relatório da fiscalização efetuada na Oi também apontou fragilidades diversas nos processos de medição e cobrança dos serviços prestados. Entretanto, por se tratar de uma concessionária atuante em todo o território nacional (com exceção do estado de São Paulo), a fiscalização foi mais aprofundada e apresentou resultados mais detalhados.

98. Essa fiscalização identificou problemas de interfaceamento entre os diferentes sistemas de faturamento da empresa, oriundos das antigas prestadoras estatais do sistema Telebrás; falta de controle sobre o prazo de entrega das faturas pelos Correios; fragilidade na inclusão de serviços de terceiros nas faturas e falhas na configuração dos sistemas automatizados de faturamento da prestadora.

99. O relatório da fiscalização na Oi demonstrou também que a origem da maioria dos erros de cobrança que são mais facilmente percebidos pelos usuários está nos processos de venda – como a ausência ou erro nas informações repassadas aos usuários ou campanhas abusivas de vendas ou migração de serviços.

100. Considerando a abrangência e o escopo tanto da fiscalização como das conclusões apresentadas no relatório da Agência, conclui-se que as questões da CMA foram plenamente respondidas também por essa auditoria da Anatel no que se refere ao STFC.

101. Até o momento da elaboração do presente relatório nenhuma auditoria específica nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras do SMP havia sido realizada. No entanto, a necessidade de uma auditoria nesse sentido foi mencionada por dois Conselheiros da Agência na 662ª reunião do Conselho Diretor, de 17/8/2012. O Conselheiro Jarbas José Valente, na Análise 117/2012-GCJV, referente a um recurso administrativo apresentado pela Claro, argumentou que:

*A despeito do caso em análise ter tratado apenas uma pequena amostra no universo de assinantes da CLARO, o que se pode comprovar pelo valor da sanção aplicada, as irregularidades apuradas podem indicar fragilidade dos sistemas de faturamento e de registro de chamadas da prestadora; motivo pelo qual a Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF) deve ser instada a realizar fiscalização sistêmica com a finalidade de avaliar de forma abrangente o sistema de faturamento da CLARO.*

102. O Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro, na Análise 364/2012-GCRZ, referente a um recurso administrativo interposto pela Vivo, também enfatiza a necessidade de fiscalização do SMP:

*A despeito da imposição da multa e da baixa representatividade da amostra de acessos analisados, entendo que as irregularidades apuradas podem indicar fragilidade dos sistemas de faturamento e de registro de chamadas da prestadora, motivo pelo qual a Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização deve ser instada, pelo Conselho Diretor, a realizar fiscalização sistêmica com a finalidade de avaliar de forma abrangente o sistema de faturamento da Vivo.*

103. O próprio Tribunal já havia identificado, no âmbito do Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, a ausência de auditorias específicas nos sistemas de faturamento das prestadoras de telefonia fixa e móvel. O Acórdão citado se encerra recomendando à Agência que 'realize auditoria dos sistemas informatizados de faturamento e atendimento das empresas de telefonia fixa e móvel'.

104. Considerando o elevado número de reclamações referentes a problemas de cobrança e faturamento também na telefonia celular, a solicitação da CMA, a identificação de problemas por parte dos Conselheiros Zerbone e Jarbas da Agência, e da própria recomendação exarada pelo TCU no acórdão citado acima, conclui-se que se faz necessário determinar a realização de auditoria específica nos sistemas e processos de faturamento e cobrança também das prestadoras do SMP, a fim de que a Anatel cumpra com sua obrigação legal de fiscalizar a prestação dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 19, incisos VI e XI, da LGT.

105. Em relação à regulamentação do assunto de cobrança, questão também apresentada pela CMA (questão 'c' – parágrafo 6), a inspeção na Anatel revelou que está em processo de elaboração da Agência um regulamento específico para tratar dos problemas de atendimento e cobrança. A SUE informou, a esse respeito, que foi constituído grupo de trabalho que elaborou proposta de Regulamento, considerando os regulamentos vigentes de cada serviço, o decreto de Serviço de Atendimento ao Consumidor e o Código de Defesa do Consumidor.

106. Nesse sentido, entende-se pertinente recomendar à Anatel que esse Regulamento leve em consideração demandas apresentadas pelos usuários tanto na Central de Atendimento da Agência quanto nos órgãos de defesa de consumidor.

107. À época da inspeção, o texto encontrava-se em fase de análise das contribuições originadas da Consulta Interna 555. Após essa análise, 'o texto resultante será analisado pela Procuradoria Especializada da Anatel e, em seguida, retornará à área técnica para eventuais ajustes e envio de proposta ao Conselho Diretor, que deliberará sobre a proposta a ser submetida a Consulta Pública'. A estimativa, apresentada pela SUE, é de publicação do regulamento até o final de 2013.

108. Esse assunto também foi abordado pelo TCU no Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, que dispõe que:

163. Não é condição *sine qua non* a edição de regulamentação específica para tratar dos temas de cobrança e atendimento, podendo os requisitos estarem difusos nos regulamentos dos serviços. No entanto, face ao grande número de reclamações da sociedade, faz-se necessário que ações no processo de regulamentação focadas nesses temas sejam tomadas pela Agência.

164. Foi verificado que não existe regulamento específico para estes dois tópicos, estando os requisitos dispersos nos regulamentos de cada serviço, nos PGMQs e na LGT.

109. Nota-se, ante essas informações, a demora da Agência em regulamentar e tratar de forma definitiva os problemas de atendimento e cobrança das prestadoras de telefonia fixa e móvel. É necessária a atuação da Anatel tanto do ponto de vista fiscalizatório como de regulamentação.

110. Nesse sentido, faz-se necessário determinar à Anatel que apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação, estabelecendo ações, metas e prazos, a fim de que seja efetivamente implementada regulamentação referente aos problemas de atendimento e cobrança das prestadoras do STFC e do SMP.

111. Ainda em resposta à CMA (questão 'd' – parágrafo 6), ante as informações dispostas nesse relatório, conclui-se que as atuais ações de regulação e fiscalização da Anatel têm apresentado baixa eficácia no intuito de reduzir o número de problemas e reclamações referentes à cobrança dos serviços de telecomunicações. O regulamento citado acima pode ser um primeiro passo rumo ao aumento de transparência e organização dos processos de venda e cobrança das prestadoras.

#### **VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE**

112. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) nos processos de fiscalização tem seus critérios para cálculo e registro determinados pela Portaria-TCU 222/2003. Consoante item 3.1 do Anexo I dessa Portaria, 'nos casos em que o objeto da auditoria não é quantificável em valores monetários, deve constar no processo a informação de que 'a mensuração do VRF não se aplica'.

113. Dessa forma, considerando o objeto fiscalizado, que corresponde aos sistemas informatizados de cobrança e faturamento das prestadoras de telefonia, conclui-se que, nesse processo, a mensuração do VRF não se aplica.

114. No que se refere aos benefícios das ações de controle externo, à luz da sistemática instituída pela Portaria-TCU 82/2012 c/c a Portaria-Segecex 10/2012, a proposta formulada contempla outros benefícios diretos, resultantes da expectativa de controle gerada pela atuação desta Corte de Contas, bem como do incremento da confiança dos cidadãos na atuação da Anatel e redução do sentimento de impunidade das prestadoras dos serviços de telecomunicações.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

115. Diante do exposto, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

a) determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com base nos artigos 1º, 2º, incisos I, III e IV, e 19, inciso XI, da Lei 9.472/1997, que, no prazo de 240 dias, realize, conclua e encaminhe à esta Sefid-2, auditoria específica nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do SMP, contemplando obrigatoriamente as questões de auditoria apresentadas pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), quais sejam:

1) Os Sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias dos serviços públicos de telefonia fixa e móvel para a medição dos serviços prestados e respectiva cobrança dos usuários possuem fragilidades significativas que facilitem ou induzam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas (assim entendidas como aquelas que não se conformem à Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 — Lei Geral de Telecomunicações, à sua regulamentação, aos contratos de concessão do serviço ou à Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 — Código de Defesa do Consumidor)?

2) Na operação dos sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias, constata-se o risco relevante de ensejarem ocorrências específicas sistematizadas pelos órgãos de defesa do consumidor, a saber:

2.1) cobrança de serviços em duplicidade?

2.2) lançamento de ligações e outros serviços na fatura emitida ao consumidor não reconhecidas ou indevidamente atribuídas ao mesmo?

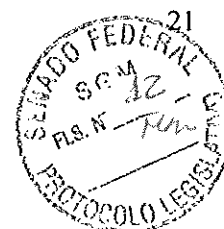
2.3) lançamento de serviços não solicitados na fatura emitida ao consumidor?

2.4) lançamento de serviços ou ligações em fatura relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço solicitado pelo consumidor e devidamente protocolado pela prestadora?

2.5) descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas oferecidas pela prestadora ao consumidor e por ele contratadas?

2.6) omissão ou atrasos significativos no envio das faturas ao consumidor?

2.7) cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os contratos e regulamentos aplicáveis?





2.8) envio de faturas pelo fornecedor sem o detalhamento das chamadas feitas pelo consumidor e de todos os demais serviços prestados e cobrados na fatura?

3) Quais as medidas, de natureza legislativa ou administrativa poderiam ser sugeridas para a eliminação ou minimização das ocorrências acima relatadas, se existentes?

4) Qual a eficácia das ações de regulação e fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações — ANATEL no âmbito das ocorrências examinadas na auditoria?

b) determinar à Anatel, com base nos arts. 3º, inciso IV, e 19, incisos IV e X, da Lei 9.472/1997, que apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação, estabelecendo ações, metas e prazos, a fim de que seja efetivamente implementada regulamentação referente aos problemas de atendimento e cobrança das prestadoras do STFC e do SMP, com prazo limite de cento e oitenta dias, contados da ciência do acórdão, para cumprimento dessas determinações;

c) recomendar à Anatel, amparando-se no arts. 2º, incisos I e III, e 3º, incisos I e IV, da Lei 9.472/1997, que o Regulamento específico, atualmente em elaboração, para tratar dos problemas de atendimento e cobrança nos serviços de telecomunicações leve em consideração demandas apresentadas pelos usuários tanto na Central de Atendimento da Agência quanto nos órgãos de defesa de consumidor;

d) considerar, com fundamento nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso XV, do Regimento Interno do TCU, além dos arts. 1º e 19, incisos VI e XI, da Lei 9.472/1997, atendida a solicitação da CMA a este Tribunal;

e) autorizar a Sefid-2 a realizar o monitoramento das medidas ora dirigidas à Anatel, autuando processos específicos para esse fim, tantos quanto entenda necessário, nos termos do art. 42, caput e §3º, da Resolução-TCU 191/2006, e do art. 243 do Regimento Interno do TCU;

f) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Anatel;

g) arquivar estes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

**VOTO**

Trago à apreciação do Plenário solicitação do Congresso Nacional, apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e dos artigos 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 1992.

2. Consoante exposto na exordial, requerem os ilustres membros da Comissão solicitante que o Tribunal realize auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, mormente no que tange aos mecanismos de cobrança aos usuários.

3. Os motivos que fundamentaram a solicitação foram elencados no Requerimento 85/2009-CMA. De acordo com o documento, as telefônias fixa e móvel são os segmentos que mais suscitam reclamações no âmbito das entidades de proteção e defesa do consumidor (Procons) estaduais e municipais, segundo dados sistematizados em levantamentos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Dentre essas reclamações, sobressaem-se aquelas relacionadas à cobrança indevida de serviços na fatura dos usuários.

4. Nesse sentido, foram apresentados pela CMA do Senado Federal os seguintes questionamentos:

a) Os sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias dos serviços públicos de telefonia fixa e móvel para a medição dos serviços prestados e respectiva cobrança dos usuários possuem fragilidades significativas que facilitem ou induzam a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas (assim entendidas como aquelas que não se conformem à Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações, à sua regulamentação, aos contratos de concessão do serviço ou à Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor)?

b) Na operação dos sistemas informatizados e demais processos de gestão utilizados pelas empresas concessionárias, constata-se o risco relevante de ensejarem ocorrências específicas sistematizadas pelos órgãos de defesa do consumidor, a saber:

- b.1) cobrança de serviços em duplicidade?
- b.2) lançamento de ligações e outros serviços na fatura emitida ao consumidor não reconhecidas ou indevidamente atribuídas ao mesmo?
- b.3) lançamento de serviços não solicitados na fatura emitida ao consumidor?
- b.4) lançamento de serviços ou ligações em fatura relativos a data posterior ao pedido de cancelamento ou suspensão do serviço solicitado pelo consumidor e devidamente protocolado pela prestadora?
- b.5) descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas oferecidas pela prestadora ao consumidor e por ele contratadas?
- b.6) omissão ou atrasos significativos no envio das faturas ao consumidor?
- b.7) cobrança de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com os contratos e regulamentos aplicáveis?
- b.8) envio de faturas pelo fornecedor sem o detalhamento das chamadas feitas pelo consumidor e de todos os demais serviços prestados e cobrados na fatura?

c) Quais as medidas, de natureza legislativa ou administrativa, poderiam ser sugeridas para a eliminação ou minimização das ocorrências acima relatadas, se existentes?

d) Qual a eficácia das ações de regulação e fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) no âmbito das ocorrências examinadas na auditoria?

5. Preliminarmente, não posso deixar de louvar a preocupação dos nobres Senadores que compõem a CMA quanto à qualidade dos serviços prestados por concessionárias do serviço público de telefonia. Consoante prevê o art. 6º da Lei 8.987, de 1995, o agente privado, ao habilitar-se para ser delegatário de serviço público, assume o compromisso de prestá-lo de forma adequada ao pleno atendimento dos usuários, observando condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

6. Contudo, vejo que, no presente caso, as questões postas pela CMA do Senado Federal recaem, em sua essência, sobre temas afetos à execução dos contratos de descentralização do serviço público.

7. Nesse particular, como bem ponderou a unidade instrutiva, a jurisprudência desta Corte sedimentou-se no sentido de que não compete ao TCU, no exercício do controle externo da Administração Pública, fiscalizar diretamente as empresas delegatárias de serviço público, mas sim examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos celebrados. Isso porque entendimento em sentido contrário implicaria invasão do Tribunal na seara de atuação das agências reguladoras, esvaziando a competência dessas importantes entidades introduzidas pela Reforma do Aparelho do Estado no final dos anos 90.

8. Dessa forma, ao invés de realizar a auditoria requerida, a Secretaria do Tribunal promoveu diligências e inspeções junto à Anatel, com vistas a obter informações que pudessem atender aos questionamentos apresentados na presente solicitação.

9. Conforme assentado no relatório precedente, em resposta às medidas preliminares, a Superintendência de Serviços Públicos (SPB) da agência informou que, em 2011, foram realizadas inspeções técnicas nas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), relativas às condições de tarifação, faturamento e cobrança. Tais fiscalizações abrangeram as empresas Vivo (à época, Telefônica) e Oi,

10. De acordo com as informações constantes do Relatório de Fiscalização 0010-2011-ER01FB, resultante da inspeção realizada na empresa Vivo, responsável pelo serviço de telefonia fixa no estado de São Paulo, foi identificada uma série de falhas no processamento de faturas e cobranças da concessionária. Dentre as inconsistências apontadas pela agência, reproduzidas no relatório que integra esta decisão, destacam-se aquelas relacionadas à cobrança de serviços em duplicidade, cobrança de serviços não reconhecidos ou não solicitados pelo usuário, lançamento de ligações e outros serviços na fatura posteriormente ao pedido formal de cancelamento ou suspensão dos serviços e envio de faturas sem detalhamento das chamadas que são objeto de cobrança.

11. Em face desse cenário, concluiu a equipe de inspeção da Anatel que os sistemas informatizados utilizados pela Vivo para medição e cobrança dos serviços prestados possuíam fragilidades que poderiam propiciar a ocorrência dessas falhas.

12. Por sua vez, os Relatórios de Fiscalização 0346-2011-ER02FS e de Inspeção 7.001-2011-ER02, ambos decorrentes dos trabalhos desenvolvidos na empresa Oi, concessionária responsável pelo serviço de telefonia fixa em todos os estados da Federação, salvo São Paulo, revelaram, no que interessa à presente solicitação, que existem grandes diferenças entre os processos utilizados pela concessionária nas atividades de tarifação, faturamento e cobrança nos diversos estados em que atua. Essa diversidade de procedimentos tem sua origem na pluralidade de sistemas herdados pela Oi das

empresas que anteriormente atuavam naquelas regiões, quais sejam, Telemar e Brasil Telecon. Destaca-se, que, conforme mencionado pela unidade instrutiva, tais sistemas foram elaborados com tecnologias diversas, pois não são contemporâneos, o que gera problemas de interface entre eles.

13. Com relação aos processos de tarifação e cobrança, os relatórios apontam como principais falhas perceptíveis pelos usuários as decorrentes de ausência de informações repassadas no momento de comercialização do serviço, erros de atendentes ao ativar produtos contratados pelo usuário, assim como de problemas de sincronismo entre os sistemas de CRM (Gestão de Relacionamento com o Cliente) da concessionária com seus sistemas de faturamento.

14. Desse breve relato das questões apuradas nos mencionados relatórios, pode-se perceber que eles trataram dos pontos levantados pela CMA do Senado Federal nos itens “a” e “b” acima reproduzidos, ao menos no que tange ao serviço de telefonia fixa. Destarte, pode-se inferir que tais sistemas “possuem fragilidades significativas que facilitam ou induzem a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas.”

15. A Superintendência de Serviços Privados (SPV), por sua vez, embora não tenha realizado fiscalizações nos moldes das apresentadas pela SPB, reconheceu existirem riscos de cobrança indevida nos sistemas de faturamento das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), tendo em vista os diversos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado) instaurados na agência com relação ao tema. Além disso, sustentou que tais inconsistências seriam decorrentes de má divulgação das condições da contratação ou de erro no cadastro dos planos de serviço em relação aos usuários.

16. Nada obstante, registrou a unidade instrutiva que a necessidade de se realizar auditoria específica nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras do SMP foi levantada por dois conselheiros da Anatel em deliberações colegiadas da entidade no ano de 2012. Embora não haja informação nos autos se essas manifestações foram acolhidas, cumpre reconhecer que o assunto já vem sendo ventilado no âmbito da entidade.

17. Com relação a esse ponto, propõe a unidade técnica determinar à Anatel que, no prazo de 240 dias, promova auditoria nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do SMP, contemplando as questões de auditoria apresentadas pela CMA do Senado Federal.

18. Com as devidas vênias, entendo que não compete ao Tribunal efetuar determinação com esse teor à Anatel. Como disse alhures, a atuação desta Corte de Contas em matérias afetas às agências reguladoras deve ser feita com ponderação, respeitando os limites de atuação e a autonomia funcional daquelas entidades. Assim, ao fiscalizar a atividade-fim dessas autarquias especiais, não deve o Tribunal se substituir à entidade controlada, tampouco estabelecer o conteúdo do ato de competência da agência reguladora, determinando-lhe a adoção de medidas, salvo quando for constatada ilegalidade ou omissão no cumprimento de normas jurídicas pertinentes. Dessa forma, entendo razoável apenas determinar à Anatel que estude a viabilidade de realizar a referida auditoria, sem interferir demasiadamente, dessa forma, no planejamento das atividades de controle da agência reguladora.

19. Quanto às medidas porventura adotadas para minimizar os problemas relativos à cobrança dos usuários dos serviços de telefonia (item “c”), informa a unidade técnica que está em elaboração na agência normativo específico acerca do tema. De acordo com as informações prestadas pela Superintendência Executiva (SUE), o novo normativo, cuja conclusão é esperada para o fim do corrente ano, considerará os atuais regulamentos vigentes para cada tipo de serviço, bem como os dispositivos do Decreto de Serviço de Atendimento ao Consumidor e do Código de Defesa do Consumidor.

20. Nesse ponto, mais uma vez deixo de acolher a proposta da unidade técnica de determinar à Anatel que apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação para a efetiva implementação do normativo

referido no parágrafo anterior. A meu ver, tal determinação revela-se prematura nesta oportunidade, haja vista que a própria SUE afirmou que a Anatel está envidando esforços no sentido de concluir o normativo ainda em 2013.

21. Por fim, no que toca à eficácia da regulação e fiscalização da Anatel com relação às falhas identificadas nos processos de cobrança das concessionárias, concluiu a unidade técnica que *“as atuais ações de regulação e fiscalização da Anatel têm apresentado baixa eficácia no intuito de reduzir o número de problemas e reclamações referentes à cobrança dos serviços de telecomunicações. O regulamento citado acima pode ser um primeiro passo rumo ao aumento de transparência e organização dos processos de venda e cobrança das prestadoras.”*

Diante de tais ponderações, considerando atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de fevereiro de 2013.

JOSÉ JORGE  
Relator