

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 77, DE 2016

Propõe que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, fiscalize, com auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, as ações de acompanhamento e controle da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel acerca da correta bilhetagem dos serviços de dados por parte das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal.

Autor: CPI dos Crimes Cibernéticos

Relator: Deputado JEFFERSON CAMPOS

I – PRELIMINAR

Fundamentada no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 24, inciso X; 60, incisos I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e arts. 70, caput; e 71, caput e inciso IV, da Constituição Federal, a “*Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de crimes cibernéticos e seus efeitos deletérios perante a economia e a sociedade neste país*” apresentou Proposta de Fiscalização e Controle com o objetivo de fiscalizar, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, as ações de acompanhamento e controle da Anatel para aferir a confiabilidade dos sistemas de bilhetagem dos serviços de dados prestados no âmbito do Serviço Móvel Pessoal – SMP, mais conhecido como internet móvel.

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Crimes Cibernéticos foi criada em 17/7/15, para investigar a prática de crimes cibernéticos e seus efeitos deletérios perante a economia e a sociedade neste país, tendo em vista

(i) que a Polícia Federal realizou em 2014 a operação batizada de IB2K para desarticular uma quadrilha suspeita de desviar pela Internet mais de R\$ 2 milhões de correntistas de vários bancos, quadrilha esta que usava parte do dinheiro desviado para comprar armas e drogas; (ii) o último relatório da Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos que aponta um crescimento, entre 2013 e 2014, de 192,93% nas denúncias envolvendo páginas na Internet suspeitas de tráfico de pessoas, e (iii) os gastos de US\$ 15,3 bilhões com crimes cibernéticos no Brasil em 2010.

Na justificação para a realização desta fiscalização, alega-se que a CPI constatou nos seus trabalhos insatisfação geral entre os usuários de internet móvel quanto à qualidade dos serviços prestados, especialmente no que diz respeito ao consumo de dados dentro da franquia dos planos. E que as queixas se acentuaram com a adoção do bloqueio da conexão após o consumo da franquia. Sabe-se ainda que, que os mecanismos de controle desses sistemas muitas vezes carecem de implementação

O pedido de auditoria especifica a necessidade de se averiguar desde o processo de coleta de dados até a cobrança do serviço, a partir de fiscalizações realizadas por parte do órgão regulador. Também questiona-se os procedimentos de fiscalização para: o volume diário de dados trafegados; os limites estabelecidos por franquias e os excedidos; bem como os pacotes contratados de forma avulsa e seu valor, em cumprimento ao previsto no art. 62 da Resolução n.º 632, de 2014, que “Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC”.

Como terceira dimensão desse pedido de auditoria, propõe a CPI que esta Comissão, juntamente com o TCU, verifique a aplicação de eventuais multas pelo órgão regulador, cumprindo as normas referentes às sanções administrativas dentro do órgão.

Segundo o despacho expedido pela Mesa da Câmara dos Deputados, a proposição em tela foi distribuída para esta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que deverá se manifestar previamente sobre a matéria, em consonância com o inciso II do art. 61 do Regimento Interno.

II – DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

O advento da telefonia móvel pré-paga proporcionou o surgimento de pacotes de consumo de dados acessíveis ao consumidor de baixa renda, que se viu incluído neste mundo digital de comunicação de mensagens instantâneas, além do uso de outros aplicativos no seu celular. Porém, com o corte da conexão à internet após o esgotamento da franquia de dados decretado pelas operadoras móveis do SMP, no início de 2015, com o aval da Agência Nacional de Telecomunicações, o binômio consumo/cobrança tornou-se imperativo para os usuários da internet móvel no Brasil. Sabemos que, pelo perfil médio dos usuários dos serviços móveis, a maior parte acessa a rede por meio de planos diários com capacidade de navegação reduzida.

Com substituição da redução da velocidade de conexão pelo corte ao final da franquia, acompanhar o próprio consumo passou a ser uma medida de essencial importância para o consumidor, no sentido de ver seus direitos respeitados e não ser “enganado” pela operadora. Trata-se, portanto, de fiscalização mais do que oportuna para preservar o direito à comunicação e o equilíbrio das finanças domésticas do consumidor dos serviços de telecomunicações.

Ademais, a fiscalização ora proposta mostra-se necessária dentro do cenário de precariedade nos serviços de controle e fiscalização do setor de telecomunicações por parte do Estado. Razão disto é o fato de que a própria agência reguladora enfrenta dificuldades operacionais diante do quadro crítico de restrições orçamentárias que vem sofrendo em função de uma economia equivocada de contingenciamento dos fundos setoriais, em que o orçamento executado ao longo dos anos representa menos de 30% do orçamento aprovado, em que pese o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) arrecade por ano mais de R\$ 2 bilhões, fundo este encarregado de custear as despesas da agência.

O impacto dos sucessivos cortes no orçamento da Anatel é maior, sobretudo, no setor de fiscalização, que acaba sendo atingido em todas as suas ações de monitoramento, avaliação e controle de redes, equipamentos

e sistemas das operadoras. Em contraposição a este quadro, o *boom* de acessos na internet móvel acabou gerando perda de qualidade do sistema como um todo e perda de controle dos processos no âmbito das próprias operadoras. Dados da Anatel indicam que o Brasil terminou abril de 2017 com 242,3 milhões de celulares e densidade de 116,91 cel/100 hab.¹. Como consequência desse quadro, o que se vê é uma deterioração dos serviços e, ao usuário resta a dúvida se o seu pacote de dados está sendo corretamente tarifado ou se há erros, falhas ou distorção nos sistemas de bilhetagem, em detrimento do consumidor.

Ademais, a centralidade da internet em nossas vidas é matéria incontroversa, conforme consta na própria justificação desta Proposta de Fiscalização e Controle nº 77, de 2016:

“Na análise da importância da matéria é necessário o entendimento de que a internet trouxe consigo uma revolução em diversas dimensões da sociedade brasileira, modificando definitivamente o modo como as pessoas se relacionam e acessam informações. Tal é a importância dessa 221 tecnologia na vida do cidadão contemporâneo que sequer consegue-se imaginar como seria o mundo de hoje sem a rede mundial de computadores.

A ubiquidade da internet tira grande parte de sua força na evolução sofrida pelos aparelhos celulares que, se há duas décadas serviam apenas para realizar ligações telefônicas, hoje se tornaram computadores portáteis capazes de fazer uma infinidade de tarefas.

De fato, a evolução da internet e dos smartphones se confunde, ao ponto destes se tornarem completamente reféns da existência daquela para funcionarem em sua plenitude. Dados do setor apontam que, em 2013, havia cerca de 52 milhões de usuários de internet móvel no Brasil. Esse número saltou para mais de 82 milhões de pessoas ao final de 2014, uma evolução de 57% em apenas um ano. Atualmente, a internet móvel já é utilizada por metade da população brasileira, e certamente essa penetração continuará crescendo.”

¹Disponível em: <http://www.teleco.com.br/ncel.asp>. Acessado em: 13.06.2017

Considerando, pois, os argumentos elencados, entendemos que a presente Proposta de Fiscalização e Controle se reveste dos requisitos de oportunidade e conveniência necessários ao seu prosseguimento.

III – DO ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO E SOCIAL

Quanto aos aspectos jurídico e administrativo, caberá a esta Comissão de Ciência e Tecnologia, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, verificar se a Anatel, no âmbito das competências que lhe são atribuídas pela Lei Geral de Telecomunicações, está desempenhando com eficácia o papel de fiscalizar o disposto na Resolução n.º 632, de 2014, que “Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC”.

Em especial, espera-se avaliar se as ações de supervisão e controle sobre os procedimentos adotados pelas prestadoras para efetuar a correta bilhetagem dos usuários dos serviços de dados da internet móvel estão sendo exercidas com a qualidade e eficiência que se espera do órgão regulador do setor de telecomunicações. Nesse sentido, temos firme expectativa de que a auditoria proposta tornará possível aferir o nível de confiabilidade do processo de bilhetagem dos sistemas das operadoras móveis de telecomunicações, resultando em grande impacto social e político em favor da sociedade brasileira, inclusive no que diz respeito à reformulação ou ajustes que se mostrarem necessários na regulamentação do setor.

Evidentemente, não é possível por parte desta Casa ou do próprio Tribunal de Contas da União acessar os sistemas de cobrança das prestadoras de serviço de telecomunicações para aferir a exatidão dos mesmos, de modo que não haja “confisco” de dados dentro do pacote de serviços oferecido ao usuário. Uma das dificuldades dessa fiscalização é o fato de que não há informações precisas sobre quanto cada tipo de informação acessada no uso do seu pacote consome em termos de dados.

Consideramos estar correta a proposta, ao estabelecer que a fiscalização a ser feita será junto à Anatel, e não diretamente nas operadoras, vez que “a jurisprudência desta Corte sedimentou o entendimento 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,” conforma consta no TC 004.507/2015, fruto de recente auditoria do TCU sobre a qualidade dos serviços de telefonia móvel no Brasil.

IV – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

O plano de execução da iniciativa legislativa em exame propõe a realização de fiscalização, com o auxílio da Corte de Contas, sobre as ações de acompanhamento e controle da Anatel relativas ao controle dos sistemas de bilhetagem das operadoras de telefonia móvel do SMP. Em especial, elencamos as seguintes questões, entre outras, a serem apreciadas pela presente Proposta de Fiscalização e Controle, que foram transcritas da proposição apresentada pela CPI dos Crimes Cibernéticos:

“1. Verificar quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de averiguar a coleta e a consolidação das informações de tráfego de dados dos usuários por parte das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, bem como a cobrança pela prestação do serviço, e quais os resultados dessas fiscalizações;

2. Verificar quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de verificar o cumprimento do disposto na Resolução n.º 632, de 2014, que “Aprova o 220 Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC”, especialmente quanto ao art. 62, incisos VII, VIII e X, no que tange aos serviços de conexão à internet oferecidos por prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, e quais os resultados dessas fiscalizações;

3. Verificar quantas e quais foram as multas aplicadas pela Anatel por descumprimento do citado regulamento, em consonância com o disposto na Resolução n.º 589, de 7 de maio de 2012, que “Aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas.”

No que tange à metodologia de avaliação, espera-se que, a partir dos resultados alcançados pela auditoria, seja possível identificar oportunidades de aperfeiçoamento da legislação ordinária, da regulamentação da Anatel e dos procedimentos de controle e fiscalização utilizados pela Agência, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel.

V - VOTO

Por esses motivos, se faz necessária a presente PFC, no sentido de identificar e corrigir os problemas e, sobretudo, de diagnosticar os problemas enfrentados pela Anatel no cumprimento de sua missão institucional, de modo a fortalecer a sua função fiscalizatória. Sendo assim, reforçando os questionamentos propostos nesta matéria, votamos pela execução da Proposta de Fiscalização e Controle nº 77, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado JEFFERSON CAMPOS

Relator