

**PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº , DE 2012**  
**(Do Sr. NELSON MARCHEZAN JÚNIOR)**

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, em concurso com o Tribunal de Contas da União, realize auditoria de natureza operacional sobre os procedimentos adotados pela Anatel para fiscalizar a qualidade dos serviços prestados aos consumidores dos serviços de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura.

Senhor Presidente:

Com base no art. 100, § 1º, combinado com os artigos 24, inciso X, 60, incisos I e II, e 61 do Regimento Interno, proponho a V. Ex<sup>a</sup>. que, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam tomadas as providências necessárias para instaurar, em concurso com o Tribunal de Contas da União, auditoria de natureza operacional sobre os procedimentos adotados pela Anatel para fiscalizar a qualidade dos serviços prestados aos consumidores dos serviços de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura.

**JUSTIFICAÇÃO**

A expansão dos serviços de telecomunicações no Brasil nos últimos anos oculta uma realidade preocupante: a péssima qualidade dos serviços prestados pelas operadoras, ilustrada pelo crescente aumento do número de reclamações registradas perante os órgãos de defesa do consumidor. Segundo informações divulgadas pelo Ministério da Justiça, no primeiro semestre deste ano, o setor de telefonia celular passou a liderar o

indesejável *ranking* de queixas apresentadas junto aos Procons estaduais e municipais, com 9,13% do total de reclamações.

No mesmo período, os serviços de telefonia fixa, de TV por assinatura e de Internet ocuparam, respectivamente, a 4<sup>a</sup>, a 7<sup>a</sup> e a 10<sup>a</sup> posições da lista publicada pelo Ministério. Em conjunto, tais serviços responderam por 22,45% do total de reclamações registradas. Além disso, segundo pesquisa elaborada em 2011 pela revista Exame, em parceria com o Instituto Ibero-Brasileiro de Relacionamento com o Cliente, das dez empresas que conferem pior tratamento ao consumidor, sete pertencem ao setor de telecomunicações.

Ademais, de acordo com o levantamento apresentado pelo Ministério da Justiça, no segmento de comunicação móvel, as queixas mais recorrentes contras as operadoras dizem respeito a cobranças indevidas ou abusivas, alterações ou rescisões unilaterais de contrato e serviços não fornecidos ou prestados com qualidade inadequada, somando quase 75% do volume total de reclamações. No entanto, há relatos de uma infinidade de outros problemas que são reportados diariamente aos órgãos de defesa do consumidor, que vão desde zonas de sombra na cobertura do sinal até falta de qualidade no atendimento prestado pelas centrais remotas de relacionamento com os clientes. Também é digno de menção o episódio ocorrido em agosto deste ano, quando a Anatel acusou a TIM de derrubar chamadas telefônicas de forma deliberada, em prejuízo dos usuários de seus planos ilimitados com tarifação por ligação efetuada.

Nos últimos meses, a prestação dos serviços de telecomunicações, que já era caótica, agravou-se ainda mais e atingiu níveis alarmantes, obrigando a Anatel a suspender temporariamente a venda de novas linhas de telefonia celular por três das quatro maiores operadoras móveis do País. A medida – extremada, mas necessária – veio em resposta à premente demanda da sociedade brasileira pela melhoria da qualidade dos serviços, que encontrou eco em proposta apresentada por Parlamentares desta Casa em Audiência Pública realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor, em maio deste ano.

Embora na oportunidade o Ministro das Comunicações e o presidente da Anatel tenham se posicionado veementemente contra a proposta, não restou outra alternativa à Agência senão reconhecer o óbvio

argumento da incapacidade das operadoras em ampliar a base instalada de assinantes, tendo em vista a precariedade da infraestrutura de redes e a escassez de recursos humanos habilitados a atender às necessidades mínimas dos atuais usuários.

A suspensão imposta às operadoras, embora já tenha sido revogada pela Anatel, revela aspectos preocupantes no ambiente regulatório do setor. Em relação aos entes regulados, o episódio evidenciou o descaso e a falta de compromisso das operadoras com a qualidade dos serviços prestados, muito embora o Brasil tenha se transformado em verdadeiro Eldorado para conglomerados econômicos de diversas origens. Esse é o caso da Telefónica, da Espanha (controladora da Vivo), cuja operação no Brasil faturou 3,6 bilhões de euros no primeiro trimestre de 2012, correspondendo a 23,2% das receitas do grupo. Por sua vez, para a Telecom Italia (controladora da TIM), as receitas no Brasil no primeiro semestre de 2012 foram da ordem de 3,7 bilhões de euros, contribuindo com 25,2% para o resultado global do grupo. A América Móvil (controladora da Claro e da Net), de capital predominantemente mexicano, e a Portugal Telecom (controladora da Oi) também têm percentual relevante de suas receitas oriundas do mercado brasileiro.

Nesse contexto, é importante ressaltar que nada temos contra a prestação dos serviços de telecomunicações pela iniciativa privada, nem tampouco nos opomos à operação de empresas de capital estrangeiro no País. Pelo contrário, foi somente a partir da privatização das empresas estatais, ao final da década de noventa, que a maioria da população brasileira teve a oportunidade de apropriar-se dos benefícios proporcionados pelos serviços de telefonia fixa e móvel, que saltaram de 27,4 milhões de assinantes, em 1998, para 293,8 milhões de acessos, no primeiro trimestre de 2012. Além disso, de acordo com o SindiTelebrasil, hoje as empresas do setor são responsáveis por empregar cerca de 500 mil trabalhadores, além de terem contribuído com 57,5 bilhões de reais aos cofres públicos na forma de tributos, em 2011.

Porém, o que é inadmissível é que um setor que fatura mais de 180 bilhões de reais por ano assuma uma postura claramente espoliativa em relação aos serviços prestados, ao mais completo arrepio dos interesses de seus clientes. Um índice elucidativo dessa situação é o montante de recursos investidos no Brasil pelas empresas do segmento. Segundo o SindiTelebrasil, na área de telefonia móvel, desde 2004 o volume de

investimentos tem se mantido praticamente estagnado na faixa de 9 bilhões de reais anuais, enquanto, no mesmo período, o número de assinantes do serviço registrou crescimento exponencial, passando de 65,6 milhões de acessos, em 2004, para 242,2 milhões, em 2011, o que representa uma expansão de 370%.

Por outro lado, segundo a revista Exame, levantamento do Banco Central aponta que, entre 2010 e 2011, as remessas de lucro ao exterior das empresas do segmento das telecomunicações no Brasil passaram de 1,1 bilhão de dólares a 2,5 bilhões de dólares. Esse movimento reflete, em grande parte, a pressão decorrente da queda de rentabilidade das matrizes das prestadoras que operam no Brasil, aliada à política de utilizar as subsidiárias dos mercados mais rentáveis – como é o caso do brasileiro – para aliviar os balanços das companhias e remunerar seus acionistas.

Uma das principais consequências da escassez de investimentos traduz-se sob a forma de sobrecarga da infraestrutura instalada. Ainda de acordo com a reportagem da Exame, enquanto nos Estados Unidos, na Espanha e no Japão o número médio de linhas conectadas a cada antena de telefonia celular é da ordem de 1.000, 460 e 400 linhas, respectivamente, no Brasil esse índice supera as 4.600 – ou seja, há fortes indícios de que operação no Brasil se dá além dos limites da capacidade técnica da rede.

Não obstante a suspensão temporária da venda de novas linhas tenha obrigado as operadoras a assumir o compromisso de ampliar ou antecipar seus investimentos no País, o montante destinado a essa finalidade ainda está muito aquém das necessidades dos consumidores. Estudo realizado pela Anatel em 2012 indica que, em uma perspectiva conservadora, serão necessários pelo menos 380 bilhões de reais em investimentos ao longo dos próximos dez anos para que os serviços passem a ser prestados em padrões de qualidade minimamente aceitáveis. Considerando que de 2002 a 2011 o volume de investimentos aportados pelas empresas de telecomunicações foi de 158,2 bilhões de reais, é pouco provável que a meta idealizada pela Agência seja alcançada, a não ser que o Poder Público assuma uma nova postura em relação ao problema, adotando firmes providências no sentido de obrigar as operadoras a ampliar seus investimentos.

Ainda em relação à matéria, outro ponto que merece atenção das autoridades instituídas diz respeito à veracidade das informações apresentadas pelas operadoras sobre os investimentos aportados na

atualização e modernização de redes. Há a suspeita de que as informações constantes dos balanços contábeis divulgados pelas prestadoras não reflitam a realidade dos recursos efetivamente investidos na infraestrutura de telecomunicações. Isso estaria ocorrendo em decorrência da suposta alocação de despesas de custeio em rubricas destinadas a investimento.

Essa questão torna-se especialmente relevante na medida em que as empresas de telefonia móvel, para recuperarem o direito de vender novas linhas, assumiram junto à Anatel o compromisso formal de destinar determinado montante de recursos para investimentos na adequação das suas redes ao crescimento da base de assinantes. Caso o desvio apontado esteja realmente ocorrendo, é imprescindível que sejam adotadas as medidas cabíveis no intuito de coibir essa prática lesiva aos interesses do consumidor.

Sob a perspectiva do regulador, a situação é ainda mais crítica. A contínua degradação dos serviços é um forte indício de que a ação fiscalizatória da Agência não tem sido suficientemente eficiente para coibir os abusos cometidos pelas operadoras em desfavor dos consumidores. Na prática, as recentes soluções propostas pelas operadoras de telefonia móvel pouco alterarão o volume de recursos a serem investidos, servindo apenas para dar uma satisfação à opinião pública e, é claro, conquistar da Anatel a autorização para continuar a venda indiscriminada de novas linhas sem que haja infraestrutura adequada para suportá-las com a qualidade que o usuário merece.

A ação desesperada de suspensão determinada pela Anatel revela que o regulador não sido capaz de agir proativamente na fiscalização dos serviços, lançando a ameaça da eclosão de um verdadeiro “apagão digital” no País – um risco que adquire proporções ainda maiores à medida que se aproximam os grandes eventos esportivos no Brasil. O que se espera de um órgão regulador não é uma postura meramente punitiva em relação às empresas, mas uma vigilância permanente e efetiva sobre os entes regulados, evitando-se, assim, a adoção de medidas drásticas que causem prejuízos aos agentes econômicos de toda a cadeia de valor, principalmente o consumidor.

Outro indicador da ineficiência da Anatel é o volume de multas efetivamente arrecadadas pelo órgão. Em audiência pública realizada

em maio de 2012 pela Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União revelou que, dentre todas as agências reguladoras, a Anatel é aquela que arrecada o menor percentual das multas aplicadas. Segundo o TCU, entre 2008 e 2010, o órgão aplicou multas da ordem de 5,8 bilhões de reais, mas só arrecadou 250 milhões, ou seja, apenas 4,3% do total.

A injustificada leniência e passividade da Agência diante das operadoras pode ainda ser expressa pelo absoluto descontrole sobre os bens reversíveis em uso pelas concessionárias de telefonia fixa. Passados quase quinze anos da privatização das empresas estatais, a Anatel ainda não levou a conhecimento público a relação dos bens que reverterão à União ao fim dos contratos de concessão, deixando ao encargo das próprias prestadoras a realização do inventário físico detalhado desses bens, cujo valor é estimado pela ProTeste em cerca de 80 bilhões de reais, segundo a Teletime.

Outro aspecto que demonstra a omissão e a limitada capacidade da Agência em lidar com os assuntos a ela delegados pela legislação diz respeito à lentidão no processo de redução dos preços de interconexão entre redes fixas e móveis (a chamada VU-M), cujos patamares praticados no País contribuem para tornar os serviços de telefonia no Brasil um dos mais caros do mundo. Segundo artigo publicado no informativo setorial Telessíntese, nos últimos dez anos, no cenário internacional tem havido um amplo movimento de brusca redução da VU-M pelas agências regulatórias. Nesse sentido, na Alemanha, essa tarifa caiu cerca de 50% entre 2002 e 2008. Por sua vez, na Áustria e na Bélgica, a queda entre 2004 e 2008 foi da ordem de 70%. Contrariando essa tendência, a Anatel iniciou tardiamente a trajetória de redução da tarifa de interconexão fixo-móvel, tendo, em 2012, determinado sua redução em apenas 27%, ainda assim escalonada no prazo de três anos, quando será fixada no patamar de R\$ 0,312.

Em virtude dos motivos elencados, solicitamos, pois, a instauração de auditoria de natureza operacional sobre os procedimentos utilizados pela Anatel para fiscalizar a qualidade das redes e serviços de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura, que são os serviços de telecomunicações de maior abrangência prestados pelas empresas do setor. Em particular, propomos auditoria avaliando os seguintes aspectos em relação aos trabalhos da Anatel:

- Eficácia dos regulamentos de qualidade dos serviços de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura, de modo a aferir se os instrumentos normativos em vigor são capazes de assegurar níveis mínimos de excelência na oferta desses serviços, bem como se a Anatel tem sido capaz de se antecipar às demandas regulatórias e propor aperfeiçoamentos aos regulamentos, contratos de concessão e termos de autorização em vigor;
- Cumprimento, pela Anatel, dos prazos regulamentares para a elaboração de propostas de alteração nos contratos de concessão e planos de universalização do serviço de telefonia fixa;
- Eficácia dos critérios utilizados pela Agência para aferir o cumprimento das metas de qualidade, universalização e cobertura dos serviços de telecomunicações previstas na legislação, nos regulamentos, nos contratos de concessão e nos termos de autorização em vigor, verificando se o órgão regulador tem se utilizado de fiscalização própria ou de informações fornecidas pelas próprias empresas;
- Eficácia da ação fiscalizatória da Anatel sobre as redes de telecomunicações, com o objetivo de aferir se está havendo atualização periódica das mesmas, em adequação ao aumento da base instalada de assinantes e em conformidade com a evolução tecnológica do setor;
- Controle e fiscalização da Agência sobre os bens reversíveis em uso pelas concessionárias de telefonia fixa;
- Eficácia das sanções aplicadas pela Anatel às operadoras, verificando a possibilidade de aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pela Agência e da regulamentação em vigor no sentido de dar maior efetividade às penalidades impostas pelo órgão;
- Nível de saturação da capacidade de operação das estações rádio base e demais elementos das redes de comunicação móvel, avaliando-se ainda o nível de

congestionamento das redes e os índices de quedas de chamadas;

- Eficácia dos procedimentos adotados pela Agência em relação a queixas de usuários relativas a cobranças indevidas e abusivas, alterações e rescisões unilaterais de contrato, dificuldades para cancelamento de serviços, serviços não fornecidos ou prestados com qualidade inadequada e atendimento prestado pelas centrais de relacionamento em desacordo com a regulamentação vigente;
- Critérios utilizados pela Anatel para verificar se as contas expedidas pelas operadoras estão em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela Agência e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor;
- Eficácia da fiscalização da Anatel sobre as operadoras em relação às zonas de sombra de cobertura dos serviços de telefonia móvel, bem como sobre a publicidade dessas informações aos usuários dos serviços;
- Critérios adotados pela Agência para avaliar o alcance e a viabilidade do cumprimento dos planos de investimento apresentados pelas operadoras de telefonia móvel em resposta à suspensão temporária da venda desses serviços, bem como os mecanismos adotados pelo órgão para fiscalizá-los;
- Critérios de fiscalização utilizados pela Anatel para aferir a veracidade dos balanços contábeis apresentados pelas operadoras no que tange aos recursos investidos em infraestrutura, especialmente em relação à certificação da autenticidade das informações relacionadas a fatos relevantes e modernização da rede, à verificação se o volume de investimentos realizados no exercício para a ampliação da rede (Capex) está apartado das despesas em atividades de administração, operação e manutenção (AO&M) e à apuração do suposto desvio contábil de



despesas de custeio para rubricas destinadas a investimento;

- Critérios adotados pela Agência para fiscalizar a qualidade dos recursos técnicos e humanos utilizados pelas empresas terceirizadas contratadas pelas operadoras para realizar as atividades de implantação e manutenção de redes, assistência técnica e relacionamento com os usuários.

A avaliação dos aspectos apontados é imprescindível para levar ao conhecimento da sociedade brasileira a real situação da qualidade das redes de telecomunicações no País, bem como as medidas necessárias para o aperfeiçoamento dos serviços prestados aos usuários. Nesse sentido, é dever desta Casa, e especialmente da Comissão de Defesa do Consumidor, exercer seu papel fiscalizatório sobre as ações do Poder Executivo, contribuindo, assim, para assegurar a prestação de serviços em níveis de qualidade compatíveis com a expectativa da população brasileira.

Assim, considerando os flagrantes abusos praticados pelas prestadoras de telecomunicações contra os consumidores e a completa inoperância da Anatel na fiscalização da qualidade dos serviços ofertados, esperamos contar com o apoio dos nobres pares para a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle que ora apresentamos.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado NELSON MARCHEZAN JÚNIOR