



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 96, DE 2012

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.

Autor: Dep. NELSON MARCHEZAN JUNIOR

Relator: Dep. AUGUSTO COUTINHO

RELATÓRIO PRÉVIO

I – DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (PFC)

O Senhor Deputado Nelson Marchezan Junior apresentou a Proposta de Fiscalização e Controle n.º 96, de 2012, por meio da qual sugere que esta Comissão realize, 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*”.

III – DA COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

Os artigos 24, inciso IX, e 32, inciso V e parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) embasam a competência desta Comissão no tema desta PFC, ao estabelecerem como sua atribuição o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas pelo Poder Público federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Nesse contexto, podem-se identificar as atividades relacionadas com a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações.

II – DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA PFC

De acordo com o Autor da Proposta, a expansão dos serviços de telecomunicações no Brasil nos últimos anos oculta uma realidade preocupante: a péssima qualidade dos serviços prestados operadoras, ilustrada pelo crescente número de reclamações registradas perante os órgãos de defesa do consumidor.

O agravamento da situação da já caótica prestação dos serviços de telecomunicações teria levado a Anatel a reconhecer a 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, o que revelaria aspectos preocupantes no ambiente regulatório do setor. Segundo o Autor, a conjuntura atual evidencia o descaso e a falta de compromisso das operadoras de telecomunicações com a qualidade dos serviços prestados, muito embora o Brasil tenha se transformado em verdadeiro eldorado para conglomerados econômicos de diversas origens.

Outro ponto que mereceria atenção das autoridades instituídas diz respeito à veracidade das informações prestadas pelas operadoras sobre os investimentos aportados na atualização e modernização de redes. Essa questão teria se tornado especialmente relevante no contexto da recente suspensão temporária da venda de novas linhas por parte de três das quatro maiores operadoras de telefonia móvel no País. A revogação de dita suspensão teria sido acordada juntamente com o compromisso formal por parte dessas empresas de destinar determinado montante de recursos para investimentos na adequação de suas redes ao crescimento da base de assinantes. Haveria, no entanto, a suspeita de que, para contornar citada imposição, despesas de custeio estariam sendo indevidamente alocadas em rubricas destinadas a investimentos.

Segundo a justificação da PFC, sob a perspectiva do regulador, a situação é ainda mais crítica. A contínua degradação dos serviços seria um forte indício de que a ação fiscalizatória da Anatel não teria sido suficientemente eficiente para coibir os abusos cometidos pelas operadoras em desfavor dos consumidores.

O Autor da proposta cita, ainda, outros indicadores da ineficiência da Anatel, tais como o irrisório volume percentual efetivamente arrecadado de multas por ela aplicadas; o absoluto descontrole da agência sobre os bens reversíveis em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

uso pelas concessionárias de telefonia fixa; e a sua lentidão no processo, a ela delegado, de redução dos preços de interconexão entre redes fixas e móveis.

Por todo o exposto, este Relator verifica serem inegáveis a oportunidade e a conveniência da presente PFC.

IV – DO ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Quanto ao alcance jurídico dos atos a serem fiscalizados, cabe verificar se houve descumprimento do compromisso assumido pelas operadoras de ampliar ou antecipar seus investimentos no País, em concomitância com desrespeito à legislação contábil brasileira.

Quanto aos alcances administrativo e político, é mister investigar se a Anatel tem cumprido com independência, imparcialidade, legalidade e impessoalidade suas atribuições institucionais, sobretudo no tangente aos seus poderes de regulamentação e fiscalização das atividades de telecomunicações no Brasil.

No que concerne aos alcances econômico e social da atuação da Anatel a ser fiscalizada, deve-se avaliar a extensão do prejuízo decorrente da suposta incapacidade da agência de cumprir sua missão de promover o desenvolvimento das telecomunicações do País, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos.

Com referência ao alcance orçamentário, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na ação fiscalizatória proposta, exceto pelos efeitos gerais benéficos à sociedade como um todo que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte a correção de eventuais ineficiências, desvios e irregularidades.

V – DO PLANO DE EXECUÇÃO E DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Este Relator propõe, portanto, seja acionado o Tribunal de Contas da União – TCU para que realize auditoria de natureza operacional sobre os procedimentos regulamentadores e fiscalizatórios adotados pela Anatel quanto aos serviços de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Tal possibilidade está assegurada no art. 71, IV, da Constituição Federal, que permite às comissões técnicas das Casas do Congresso Nacional instar aquela Corte de Contas a que realize inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Poder Executivo. No mesmo sentido reza o art. 24, X, do RICD.

A citada auditoria de natureza operacional deverá avaliar, em particular, os seguintes aspectos em relação à atuação da Anatel:

- a) a 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;
- b) o 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;
- c) a 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 operadoras;
- d) a 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;
- e) o controle e a fiscalização da agência sobre os bens reversíveis em uso pelas concessionárias de telefonia fixa;
- f) a 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;
- g) as informações disponíveis pela Anatel sobre o 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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

- h) a 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;
- i) os 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;
- j) a 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;
- k) os 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;
- l) os 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 com 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; e
- m) os 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.

Com a conclusão dos trabalhos relativos à auditoria operacional em tela, deve ser solicitado ao TCU que remeta cópia do resultado da fiscalização realizada a esta Comissão, cujas peças ficarão disponíveis para os interessados na Secretaria da Comissão.

A partir da análise do resultado da citada auditoria, deverá ser apresentado, discutido e votado o relatório final desta PFC.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

II – VOTO

Em face do exposto, este Relator vota pela execução da PFC n.º 96, de 2012, nos termos do Plano de Execução e da Metodologia de Avaliação acima sugeridos.

Sala da Comissão, Brasília, de de 2013.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator