

# COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 76, 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 implementação e utilização dos cadastros de usuários de telefones pré-pagos.

**Autora:** Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de crimes cibernéticos

**Relator:** Deputado VITOR LIPPI

## RELATÓRIO FINAL

### I – RELATÓRIO

#### 1. Introdução

A PFC nº 76, de 2016, apresentada pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de crimes cibernéticos, dispõe sobre a realização de ato de fiscalização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, das ações de acompanhamento e controle da Anatel acerca da correta implementação e utilização dos cadastros de usuários de telefones pré-pagos.

Em sua justificação, os membros da CPI argumentam que o crescimento no número de crimes cometidos com o suporte dos serviços de

telefonia celular motivou a aprovação da Lei nº 10.703/03. Essa lei obriga as operadoras de comunicação móvel a criar e manter atualizado um cadastro nacional de usuários dos serviços de telefonia celular prestados na modalidade pré-paga, além de atribuir à Anatel a responsabilidade pela sua fiscalização. O intuito da aprovação da medida era facilitar o trabalho das autoridades judiciárias e policiais na identificação dos responsáveis por crimes perpetrados com o apoio dos serviços de comunicação móvel.

No entanto, os autores da proposição alegam que os procedimentos de cadastramento previstos na Lei nº 10.703/03 teriam sido simplificados em excesso ao longo do tempo, causando o comprometimento da eficácia das medidas instituídas por esta lei. Dessa forma, argumentam que o resultado da ação do TCU em resposta à PFC nº 76/16 será uma oportunidade para que os parlamentares da Comissão sejam informados sobre o nível de controle exercido pela Anatel sobre a confiabilidade dos dados do cadastro e, assim, possam propor ações para tornar mais eficientes as políticas de combate aos crimes cometidos com o uso dos serviços de telefonia móvel.

Considerando o interesse público da matéria, em outubro de 2017, na condição de Relator da iniciativa nesta Comissão, o nobre Deputado Paulo Magalhães apresentou voto pela aprovação da realização da auditoria em tela, que foi aprovado por unanimidade pelos membros deste colegiado.

## **2. Execução da PFC**

Em novembro de 2017, a PFC nº 76/16 foi encaminhada para o TCU com o objetivo de solicitar a adoção das providências cabíveis por parte do Tribunal, em atendimento ao parecer prévio aprovado pela CCTCI. No mesmo mês, a Corte de Contas informou à Comissão a abertura do **processo TC-032.037/2017-1**. Esse processo deu origem ao **Acórdão nº 1.835/2018-TCU**, com base em instrução apresentada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCOM – do Tribunal.

O relatório da unidade instrutora que fundamentou a aprovação do Acórdão respondeu da seguinte maneira as 7 questões levantadas no Plano de Execução aprovado por esta Comissão:

**1. Quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de verificar o total cumprimento do disposto na Lei nº 10.703, de 2003, e quais os resultados dessas fiscalizações?**

No período compreendido entre 1/12/2005 e 2/3/2018, a Anatel realizou 65 fiscalizações em campo sobre o cadastro de usuários de celulares pré-pagos, totalizando mais de 63 mil horas de fiscalização. Essas ações culminaram na instauração de 47 processos sancionatórios e 6 processos de acompanhamento, como resultado das “*inconformidades e irregularidades identificadas na atuação de todas as operadoras*”. Em complemento, em 10/5/2018, a Anatel instaurou mais 5 processos sancionatórios, cujos resultados foram sintetizados na tabela a seguir<sup>1</sup>:

Quantidade de ocorrências por tipo de infração à Lei 10.703/03 e ao Regulamento do SMP	Prestadora de Serviço Móvel Pessoal – SMP					
	Algar	Claro	Oi	Tim	Vivo	Total
<b>Nomes incompletos ou inválidos</b>	25	1.930.085	59.965	312.941	214.972	2.517.988
<b>Endereços incompletos ou inválidos</b>	74.700	4.806.852	9.577.588	398.272	492.831	15.350.243
<b>Número de CPF, CNPJ ou identidade inválido ou em branco</b>	18	1.098.294	80.052	291.687	241.887	1.711.938
<b>Ausência de comprovação de conferência documental</b>	89,4% da amostra	84% da amostra	100% da amostra	100% da amostra	100% da amostra	94,68% da amostra (média)
<b>Cadastros sem nenhuma informação</b>	n/i	n/i	n/i	n/i	208.042	208.042
<b>Nome/CPF cadastrado é diferente da base do Infoseg</b>	0% da amostra	0% da amostra	6% da amostra	0,78% da amostra	0% da amostra	1,36% da amostra (média)
<b>Endereço incompleto ou diferente em comparação com a base do Infoseg</b>	97,1% da amostra	54,8% da amostra	66% da amostra	99,2% da amostra	n/i	79,27% da amostra (média)

<sup>1</sup> Tabela extraída do Relatório que acompanha o voto que deu origem ao Acórdão nº 1.835/2018-TCU. Cabe ressaltar que o Infoseg é o “*sistema de informações, de acesso restrito aos agentes nacionais de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização, que reúne dados informados por diversos órgãos, incluindo Receita Federal, Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Polícia Federal*”.

<b>CPF com mais de 50 linhas registradas</b>	n/i	63	1.524	n/i	n/i	1.587
<b>CPF com mais de 1.000 linhas registradas</b>	n/i	n/i	16	n/i	n/i	16

O informe da SeinfraCOM apontou ainda a existência de 12 mil linhas telefônicas registradas com o nome “teste”, 19 com o nome de “BO Fraude” e cerca de 30 com nomes associados a expressões chulas de conotação sexual, além de mais de 3.600 de CPFs com a numeração 000.000.000-00.

**2. Quantas e quais foram as multas aplicadas pela Anatel, em consonância com a citada lei, destacando os agravantes de natureza, gravidade e prejuízo previstos no artigo 5º daquele diploma legal?**

Desde 2006, a Anatel instaurou 60 processos sancionatórios para apurar irregularidades relativas à Lei nº 10.703/03, gerando multas num total de R\$ 2,9 milhões, R\$ 1,1 milhão dos quais referentes a processos em que não cabem mais recursos administrativos.

**3. Verificação da realização da campanha institucional prevista no artigo 6º da Lei nº 10.703, de 2003, bem como da avaliação dos objetivos alcançados e ações decorrentes desta avaliação.**

Tanto as prestadoras, quanto a Anatel, já realizaram campanhas informativas sobre o cadastro de telefones pré-pagos. No caso da Agência, a última campanha foi realizada em dezembro de 2003, e contou com 115 inserções em jornais de todas as unidades da Federação. Ainda em 2003, antes da prorrogação do prazo de recadastramento, o órgão apurou que 17% da base de clientes ainda não havia efetuado o recadastramento. Por isso, em 2004 a Anatel expediu normativas com o objetivo de estabelecer o “procedimento a ser operacionalizado pelas Prestadoras para forçar o recadastramento dos usuários pendentes”, determinando inclusive o “bloqueio das chamadas originadas na estação móvel daqueles usuários que não atenderem ao prazo disposto na Lei”, bem como o “recolhimento de multa”.

**4. Quantos foram os processos de utilização dos dados cadastrais dos usuários de telefones pré-pagos, por autoridades autorizadas, por unidade da federação?**

A Anatel esclareceu que a matéria tratada “*foge do escopo das competências legais da agência, uma vez que questões sobre a área de segurança pública são de responsabilidade de outro Ministério, nos termos da Lei 13.502/2017*”. Assinalou ainda que “*os detentores de tais dados são as autoridades demandantes e as Prestadoras de Serviços de Telecomunicações demandadas, tão somente*”.

Não obstante, embora a troca de informações nos processos de investigação se faça diretamente entre empresas e autoridades legitimadas, a Agência participou ativamente do processo de padronização da requisição das demandas judiciais às operadoras. Como resultado desse trabalho, o órgão, em parceria com a Procuradoria Geral da República, Polícia Federal, Ministérios Públicos Estaduais, polícias civis e empresas de telefonia móvel, criou o Sistema de Investigações Telefônicas e Telemáticas – SITTEL, com o objetivo de organizar “*a transmissão, recepção e o processamento dos registros telefônicos e telemáticos utilizando-se de sistemática única de requisição e, por consequência, de padronização dos pedidos*”. A solução já está sendo utilizada rotineiramente pelas instituições que aderiram ao projeto.

**5. Verificação se a fiscalização da Anatel junto às prestadoras de serviços de telefonia móvel afere a veracidade das informações prestadas pelos usuários dos serviços pré-pagos, ainda que por amostragem, e sobre os procedimentos de coleta das informações definidas na legislação.**

A Anatel afirmou que os fiscais da Agência são orientados formalmente nos trabalhos de campo a questionar e verificar os procedimentos de cadastramento e atualização dos dados cadastrais dos assinantes de telefones pré-pagos. Os servidores também são orientados a coletar amostras aleatórias dos códigos de acesso, verificando se, em cada registro da amostra, estão presentes todas as informações previstas na Lei nº 10.703/03. Os fiscais devem ainda realizar chamadas para os códigos da amostra, de modo a checar a veracidade das informações do cadastro da operadora.

De forma similar, o Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal e dos

Direitos e Garantias dos Usuários, também da Anatel, prevê verificações relativas à habilitação de estações móveis e ao cadastramento de usuários para acesso ao Serviço Móvel Pessoal. Entre outros objetivos, esse procedimento visa verificar se, *“no caso de planos pré-pagos, a prestadora exige a apresentação dos documentos originais ou cópias autenticadas que comprovem as informações fornecidas no cadastramento”*. Essa verificação deve ser realizada *“em amostras de Setores de Atendimento, Setores de Relacionamento e Setores de Venda das prestadoras, sendo verificados em cada um deles os sistemas internos utilizados pela prestadora para a realização das respectivas tarefas”*.

**6. Examinar se a Anatel possui levantamento do quantitativo de uso de celulares pré-pagos para o cometimento de crimes, discriminados por tipos, e o registro de linhas desativadas ou denunciadas devido ao seu uso para a prática de delitos.**

No que diz respeito à questão, Anatel reitera que *“não possui tais dados”*, visto que o tema não é de competência do órgão.

**7. Qual é a viabilidade de inclusão, nos termos do regulamento do Serviço Móvel Pessoal, da aplicação de multa às operadoras nos casos de fraudes contra clientes do Sistema Financeiro Nacional em que houver falha na correta identificação do proprietário da linha ou uso de dados falsos ou inverídicos?**

A Anatel assinalou que o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589/12, já determina que a penalidade de multa pode ser aplicada sempre que for constatada *“incorrecção do cadastro do usuário, independentemente de ter havido uso ou não daquele cadastro para alguma ação fraudulenta contra terceiros”*. Não obstante, o órgão lembra que a sua atuação *“não impede que a Prestadora responda civil e criminalmente por seus atos ou por aqueles que concorreu”*.

Em complemento, o relatório da unidade instrutora do TCU apontou ainda que a Agência, além de responder todos os questionamentos suscitados na PFC nº 76/16, também instaurou, em 2017, processo administrativo para que as maiores operadoras de telefonia móvel elaborassem

plano de ações setorial “*para tratar toda a base de cadastros legada e para efetuar ajustes de forma a robustecer o processo de habilitação dos seus novos clientes pré-pagos*”. A primeira versão desse plano foi apresentada pelas empresas em fevereiro de 2018, mas não foi considerada satisfatória pela Agência.

Em resposta, a Anatel solicitou a adoção de um plano mais abrangente e efetivo, de forma a englobar as seguintes fases: a) divulgação de campanhas informativas, mediante mensagens de texto, redes sociais e outros meios de comunicação; b) treinamento das equipes de lojas e centrais de atendimento para executar o recadastramento; c) recadastramento dos usuários conforme cronograma unificado; d) implantação do novo procedimento de cadastramento para novos usuários; e) bloqueio das linhas dos usuários que não se recadastrarem até o término do prazo estabelecido no cronograma; e f) tratamento mais detalhado para os usuários que possuem um número elevado de linhas. Segundo o Tribunal, até a aprovação do Acórdão nº 1.835/2018-TCU, a versão definitiva do plano ainda não havia sido aprovada pela Agência.

Ademais, considerando o reiterado descumprimento das normas de cadastramento dos terminais móveis pré-pagos, em maio de 2018 a Anatel instaurou processos sancionatórios junto às cinco principais operadoras de telefonia móvel do País. O objetivo da medida é contribuir não somente para a melhoria dos sistemas de segurança pública no País, mas também para a proteção dos direitos consumeristas, haja vista a elevada incidência de casos de inserção indevida de clientes em cadastros de inadimplência, em razão de falhas nos registros mantidos pelas operadoras.

Por fim, a SeinfraCOM propôs que o TCU informasse a esta Comissão de Ciência e Tecnologia sobre os resultados da auditoria em exame. Em adição, considerando a ineficácia das medidas adotadas até o momento pela Agência, propôs que o órgão regulador fosse cientificado sobre a possibilidade legal da aplicação de “*outras penalidades às prestadoras, além das sanções de advertência e de multa, como obrigação de fazer, obrigação de*

*não fazer, suspensão temporária, caducidade e cassação da autorização, caso a agência entenda configurado o descumprimento de condições ou compromissos assumidos, especialmente de forma reiterada, a ocorrência de infrações graves ou a perda das condições indispensáveis à manutenção da autorização”.*

No voto que motivou a aprovação do Acórdão nº 1.835/2018-TCU, a relatora do processo, Ministra Ana Arraes, acatou na íntegra as propostas de encaminhamento apresentadas pela unidade instrutora.

## **II – VOTO DO RELATOR**

A PFC nº 76/16 foi aprovada por esta Comissão com o objetivo de realizar, com o auxílio do TCU, ações de fiscalização sobre os procedimentos adotados pela Anatel para acompanhar e controlar a implementação e utilização do cadastro de usuários de telefones pré-pagos instituído pela Lei nº 10.703/03. Em atendimento a essa demanda, o Tribunal de Contas da União instaurou o processo TC-032.037/2017-1, cuja execução resultou na aprovação do Acórdão nº 1.835/2018-TCU.

O trabalho realizado pelo TCU respondeu integralmente aos questionamentos formulados pela autora da proposição em tela – a CPI dos Crimes Cibernéticos. No voto que deu origem ao Acórdão, a Ministra Ana Arraes assinalou que, desde 2005, a Anatel identificou diversos casos de descumprimento sistêmico das obrigações normativas relativas ao cadastro de usuários de telefones pré-pagos, levando a Anatel a instaurar 47 processos sancionatórios e à aplicação de multas no valor de R\$ 4 milhões contra as operadoras de comunicação móvel.

A auditoria apontou ainda casos de CPFs associados a mais de mil linhas, mais de 2,5 milhões de cadastros com nome incompleto ou inválido e cerca de 15,3 milhões de cadastros com endereços incompletos. Trata-se de situação grave e comprometedoras que perdura desde a criação do cadastro de telefones pré-pagos, em 2003, e que, portanto, exige do Poder Público – e, em especial, da Anatel – ações urgentes e efetivas para enfrentá-la.



Na resposta à presente PFC, o TCU assinala que a Agência tem intensificado suas ações de acompanhamento e controle sobre o cumprimento da Lei nº 10.703/03, por meio da adoção de medidas mais enérgicas contra as ilegalidades perpetradas pelas prestadoras. Nesse sentido, em 2017 a Anatel instaurou processo administrativo solicitando que as operadoras elaborassem plano de ações setorial com o objetivo de aprimorar a confiabilidade do cadastro e robustecer os procedimentos de habilitação de novos usuários. Em complemento, considerando as irregularidades identificadas pela Agência em sua mais recente fiscalização, novas sanções foram impostas às empresas em maio de 2018.

Por fim, considerando que as ações coercitivas adotadas pela Anatel ao longo dos últimos anos não têm sido suficientes para coibir os graves e reiterados ilícitos cometidos pelas operadoras, o TCU deu ciência à Agência sobre a possibilidade de aplicar às empresas não somente as penalidades de sanção e multa, como vem sendo usualmente praticado, mas também outras sanções, como a suspensão temporária, a caducidade, a cassação da outorga e a vedação cautelar da comercialização de novas linhas, além da imposição de obrigações de fazer ou de não fazer.

Cabe ainda a informação de que, como desdobramento dos trabalhos que foram objeto da presente proposição, em abril deste ano as prestadoras de telefonia móvel iniciaram o processo nacional de recadastramento dos clientes dos serviços pré-pagos. De acordo com o cronograma estabelecido, os usuários foram obrigados a regularizar suas informações cadastrais junto às operadoras até 15 de outubro de 2019 (ou 16 de novembro de 2019, para algumas unidades da Federação), sob pena de bloqueio da linha telefônica.

Em suma, a análise do trabalho realizado pelo TCU conduz ao entendimento de que as metas estabelecidas pela PFC nº 76/16 foram alcançadas plenamente, ao alertar as autoridades instituídas para a gravidade das infrações identificadas contra a Lei nº 10.703/03, além de estimular a Anatel a intensificar a adoção de ações fiscalizatórias e sancionatórias com o

objetivo de assegurar a correta manutenção e atualização do cadastro de usuários dos serviços móveis pré-pagos.

Assim, por todo o exposto, o voto é pelo ENCERRAMENTO e ARQUIVAMENTO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 76, de 2016.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2019.

Deputado VITOR LIPPI  
Relator