

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 05, de 2007

RELATÓRIO FINAL

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize investigação sobre os contratos das permissionárias de serviços de telecomunicações no Estado do Acre.

Autora: Dep. Perpétua Almeida
Relator: Dep. Leo Alcântara

1 – RELATÓRIO

Em março de 2007, a Nobre Deputada Perpétua Almeida apresentou à Mesa da Câmara dos Deputados Requerimento para que esta Comissão investigasse os contratos das permissionárias de serviços de telecomunicações no Estado do Acre.

De acordo com a Autora, à época a empresa Brasil Telecom detinha o monopólio dos serviços de provimento de acesso à internet e que esse serviço era precário com interrupções frequentes. Além disso, os serviços relacionados com as áreas de telefonia móvel e fixa também estariam causando problemas aos usuários no Estado do Acre.

Em setembro de 2007, foi aprovado relatório prévio de autoria do Deputado Praciano, que foi, em 03/10/2007, encaminhado ao Tribunal de Contas da União para as providências cabíveis.

O TCU remeteu a esta Comissão o Aviso nº 1637, de 07/11/2007, pelo qual enviou cópia do Acórdão nº 2339/2007 proferido no Plenário nos autos do processo nº TC 025.594/2007-1, do Relatório de Auditoria Operacional referente ao processo nº TC 017.009/2005-1, do Acórdão nº 2109/2006 com seu relatório e voto.

De acordo com o Acórdão 2339/2007, a fiscalização requerida por esta Comissão por meio desta PFC já se encontrava atendida na auditoria operacional realizada pelo TCU na Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL – com o objetivo de verificar a atuação da agência quanto “à *fiscalização e ao acompanhamento das prestadoras de serviço de telecomunicações, especialmente em relação à emissão de contas telefônicas, à qualidade dos serviços e ao atendimento aos usuários*”.

3 – EXAME DA MATÉRIA

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle. Os trabalhos realizados pelo TCU referem-se a todas as unidades da federação, o que inclui, assim, o Estado do Acre.

Depois de realizada auditoria minuciosa, detalhada nos anexos encaminhados pelo Tribunal, o Plenário aprovou o Acórdão 2109/2006, de 22/11/2006, que estabelece diversas providências a serem tomadas especialmente pela ANATEL e também pelo Ministério das Comunicações.

As irregularidades encontradas pelos auditores do TCU foram muitas. Diante da relevância de cada uma delas e a sua repercussão para todo País, segue o Acórdão com as determinações e recomendações:

“Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada na Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel para avaliar a atuação da entidade no acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de telefonia fixa e móvel,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel que:

9.1.1. com fundamento nos arts. 2º e 3º da Lei 9.472/1997 e nos arts. 16 e 17 do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.238/1997, apresente a este Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência deste acórdão, proposta de revisão da regulamentação relativa à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações regulados por essa Agência, com vistas a adequá-la a padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários, segundo a percepção de qualidade requerida por esses, devendo contemplar, obrigatoriamente:

9.1.1.1. estudos que indiquem os requisitos de qualidade atualmente exigidos pelos usuários dos serviços de telefonia móvel e fixa e que reflitam os aspectos de qualidade percebida por estes, em especial os requisitos relativos à qualidade da cobrança por meio das contas telefônicas e ao atendimento às suas necessidades e reclamações;

9.1.1.2. plano de revisão dos regulamentos relativos à qualidade, contemplando a periodicidade da revisão e, entre outras atividades, a identificação das novas metas de qualidade, a realização de audiências públicas e aprovação de novos regulamentos;

9.1.2. com fundamento nos arts. 2º e 3º da Lei 9.472/1997 e nos arts. 16, 17 e 19, caput, do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.338/1997, contemple, nos estudos objeto do subitem 9.1.1.1 deste acórdão, disposições que busquem inibir a ocorrência e a recorrência das reclamações mais registradas pelos call centers das operadoras de telefonia e pelos órgãos de defesa do consumidor, valendo-se, para tanto, da obtenção das informações relativas ao registro de reclamações disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como aquelas disponíveis nos call centers das operadoras, na forma estabelecida nos subitens 9.1.5 e 9.2.7 deste acórdão;

9.1.3. com fundamento no art. 2º, inciso III, da Lei 9.472/1997 e nos arts. 16 a 19 do Regulamento aprovado pelo Decreto 2.338/1997, apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da ciência deste acórdão, plano de revisão dos processos de fiscalização das metas de qualidade, com vistas à implementação de ações para corrigir as seguintes inconsistências:

9.1.3.1. erros existentes no processo de amostragem verificados nas metodologias para acompanhamento e controle das obrigações das prestadoras de telefonia;

9.1.3.2. falta de metodologia para acompanhamento sistêmico dos parâmetros de qualidade da telefonia móvel;

9.1.3.3. priorização inadequada das ações de fiscalização relativas à telefonia móvel;

9.1.4. com fundamento nos artigos 173 a 182 da Lei 9.472/1997 e em seu Regulamento e Regimento Interno, apresente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência deste acórdão, plano de reformulação dos processos sancionatórios, explicitando as soluções e o cronograma de implementação das ações, contemplando necessariamente, além de outras medidas consideradas pertinentes:

9.1.4.1. providências para assegurar o efetivo cumprimento dos prazos de instauração e análise de Processos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - PADOs relativos às obrigações de qualidade, levando em consideração, especialmente, a necessidade de se evitar a prescrição da ação punitiva por parte do órgão regulador;

9.1.4.2. critérios uniformes para o estabelecimento do valor das multas aplicáveis em todos os processos da Agência, a serem observados por todas as unidades integrantes de sua estrutura;

9.1.4.3. providências para assegurar que a materialidade das sanções garanta a correção tempestiva de irregularidades, bem como a prevenção delas;

9.1.5. com fundamento no art. 2º, inciso III, c/c os arts. 96, inciso I, e 127, caput, e incisos III e X, da Lei 9.472/1997, c/c os arts. 11, incisos XII e XIII, do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pela Resolução Anatel n. 426, de 9/12/2005, 6º, incisos X e XI, do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução Anatel n. 316, de 27/9/2002, defina sistemática de coleta de informações de atendimento aos usuários junto aos call centers das operadoras de telefonia fixa e móvel, estabelecendo padrões para envio e armazenamento dessas informações conjuntamente com as concessionárias e permissionárias;

9.1.6. com fulcro no art. 3º da Lei 9.572/1997, formule e apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência deste acórdão, diretrizes para promoção de uma política de informação e educação dos usuários de telecomunicações, que contemplem, prioritariamente, os seguintes aspectos:

9.1.6.1. maior participação dos usuários nas decisões regulatórias da Anatel;

9.1.6.2. reativação do Comitê de Defesa dos Usuários;

9.1.6.3. a disseminação dos direitos e deveres dos usuários e das obrigações das prestadoras relativamente a esses serviços;

9.1.6.4. política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços de telecomunicações e política de educação dos participantes desses conselhos;

9.2. recomendar à Anatel que:

9.2.1. quanto aos processos de regulamentação:

9.2.1.1. implemente instrumento sistemático e periódico para identificação precisa dos requisitos de qualidade exigidos pelo usuário;

9.2.1.2. estabeleça e divulgue periodicamente as diretrizes para elaboração e revisão da regulamentação, priorizando as exigências mais relevantes e recorrentes dos usuários;

9.2.1.3. estabeleça sistemática para o tratamento das demandas internas e externas relacionadas à revisão de regulamentação;

9.2.1.4. implemente medidas que garantam a tempestividade do processo de regulamentação, a partir do estabelecimento de prazos máximos para cada etapa desse processo;

9.2.2. quanto ao processo de acompanhamento e fiscalização:

9.2.2.1. aperfeiçoe o processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras, fazendo uso de fiscalizações preventivas periódicas, na forma de auditorias, e/ou de sistemas de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras de telefonia fixa e móvel em tempo real;

9.2.2.2. dê prosseguimento à realização periódica de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações, previstas no Regulamento de Aferição do Grau de Satisfação do Usuário;

9.2.2.3. crie mecanismos de aferição periódica das obrigações previstas no PGMQ atualmente não contempladas nos Regulamentos de Indicadores de Qualidade e nos demais procedimentos usuais de acompanhamento;

9.2.2.4. revise as estratégias de fiscalização para atender os aspectos mais cobrados pelos usuários, em especial, questões relativas à qualidade e presteza no atendimento de suas necessidades e reclamações à correção na cobrança realizada por meio da conta telefônica;

9.2.2.5. implemente procedimento sistemático e periódico para acompanhamento do cumprimento por parte das operadoras de telefonia das demandas dos usuários sobre qualidade do serviço e do atendimento a eles prestado e das eventuais ações decorrentes destas;

9.2.2.6. realize periodicamente auditoria dos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários das empresas de telefonia fixa e móvel;

9.2.2.7. crie mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização;

9.2.3. quanto ao processo sancionatório:

9.2.3.1. reforce a utilização de medidas alternativas aos PADOs, como a criação e divulgação de ranking mensal de qualidade dos serviços de telefonia com base nos dados da Anatel (hoje já existente), nos dados obtidos junto aos call centers das empresas de telefonia e nos dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como a adoção das medidas

cautelares previstas nos arts. 175 da LGT e 72 do Regimento Interno, dentre outras alternativas possíveis, visando garantir a qualidade na prestação dos serviços e a elevação dos seus padrões, considerando o efeito indutor imediato que as referidas medidas podem propiciar;

9.2.3.2. promova modificações e melhorias necessárias para que o Sistema S-PADO concentre as informações do PADO de todas as áreas da Agência que atualizam e consultam informações dos processos de apuração;

9.2.4. quanto à atuação da Agência no acompanhamento dos direitos e interesses dos usuários dos serviços de telecomunicações:

9.2.4.1. operacionalize mecanismos que possibilitem a maior participação dos usuários na realização de consultas públicas;

9.2.4.2. adote medidas no sentido de aperfeiçoar as formas de divulgação do desempenho das prestadoras relacionadas à qualidade da prestação dos serviços;

9.2.5. com vistas a inibir o não-atendimento ou o atendimento inadequado ao usuário, adote medidas no sentido de sancionar com maior rigor as operadoras de telefonia quando as reclamações dos usuários dirigidas ao call center da Anatel não tenham sido adequadamente atendidas pelas operadoras sem motivo justificado;

9.2.6. procure reformular os processos sancionatórios de forma contemplar neles, além das medidas determinadas no item 9.1.4, retro, e de outras medidas consideradas pertinentes, as seguintes:

9.2.6.1. fixação de prazo, no PADO, para que as operadoras de telefonia solucionem as irregularidades verificadas, sem prejuízo de apurar no mesmo PADO ou em outro, o eventual descumprimento das medidas determinadas, de maneira que se possa decidir acerca da aplicação de sanção mais grave na hipótese de descumprimento injustificado;

9.2.6.2. estabelecimento de rotina de acompanhamento do cumprimento das medidas adotadas pelas operadoras de telefonia, com vistas à correção das irregularidades apontadas em PADO, dentro do prazo que vier a ser fixado em razão da recomendação constante do subitem anterior;

9.2.6.3. dever de avaliar a imediata adoção de medidas cautelares sempre que se verificar o descumprimento, pelas operadoras de telefonia, de direitos que afetam significativa parcela de usuários dos serviços, de maneira a garantir maior rapidez e efetividade na correção de irregularidades verificadas em relação à qualidade da prestação dos serviços de telefonia aos usuários, sem prejuízo da instauração do PADO correspondente, e da conseqüente possibilidade de agravamento da sanção que eventualmente vier a ser aplicada, de forma semelhante ao que prevê o art. 15 do atual Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas;

9.2.7. adote providências junto às prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel, mediante a edição de regulamentação apropriada, no sentido de prover a Agência de acesso em tempo real (online) à base de dados de registros de reclamações de usuários nos correspondentes call centers, para consulta e acompanhamento remoto do registro e resolução das reclamações e problemas reportados pelos usuários, preferencialmente via internet;

9.2.8. adote providências junto às operadoras de telefonia móvel e fixa no sentido de implementar mecanismos que possibilitem aos usuários conhecer com precisão o conteúdo de suas solicitações e reclamações que forem registradas nos call centers dessas operadoras, bem como lhes permita

acompanhar pari passu as providências por elas adotadas, preferencialmente por meio de envio ao usuário do número de protocolo e conteúdo das suas reclamações/solicitações imediatamente após o seu registro, para o endereço de e-mail informado pelo usuário, ou, ainda, por meio de envio de mensagem de texto para o seu telefone celular;

9.2.9. adote as medidas necessárias com vistas a possibilitar aos usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel o registro de suas solicitações e reclamações junto aos call centers das operadoras em tempo razoável, preferencialmente fixando, mediante alterações que considerar pertinentes nos regulamentos dos serviços e respectivos Planos Gerais de Metas de Qualidade, limite máximo para o número de atendentes de call center e respectivos níveis de atendimento a que o usuário poderá se sujeitar, de modo que o último nível de atendimento seja o de supervisão, que necessariamente deverá ser capaz de registrar e protocolar qualquer solicitação ou reclamação do usuário, independentemente de qual seja a área de competência para atendimento à sua solicitação ou saneamento de sua reclamação, a fim de evitar sucessivas e intermináveis transferências do atendimento a diversos setores, áreas ou pessoas, da operadora de telefonia, sem que o usuário consiga registrar sua solicitação ou reclamação;

9.2.10. inclua, no cumprimento à determinação constante do subitem 9.1.6.3 deste acórdão, as medidas que porventura vierem a ser adotadas em cumprimento às recomendações constantes dos subitens 9.2.3.1 (no que se refere ao ranking mensal de qualidade), 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.5, 9.2.8 e 9.2.9 retro;

9.3. reiterar à Anatel as seguintes recomendações efetuadas por ocasião da prolação do Acórdão 1.458/2005 - TCU - Plenário:

“9.2.7. crie mecanismos sistemáticos de aferição da qualidade e da eficiência dos serviços de atendimento ao usuário oferecidos pelas prestadoras, mitigando o risco de que a Agência Reguladora execute tarefas excessivas de prestação de informação e atendimento ao usuário, decorrentes de eventual ineficiência e baixa qualidade da atuação das prestadoras nessa área;”

“9.4.1. reative o Comitê de Defesa dos Usuários com as competências estabelecidas na Resolução n. 107, de 26 de fevereiro de 1999;”

“9.4.2 realize estudos para estabelecer política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços, bem como política de educação dos participantes desses conselhos;”

“9.5.2 crie mecanismos de integração entre as diversas áreas envolvidas na qualidade dos serviços, como a ARU, área de defesa de usuários das superintendências, ouvidoria e as áreas responsáveis pelo Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), com o objetivo de realizar melhor acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações;”

9.4. com fundamento no art. 8º, caput, e art. 49 da Lei 9.472/1997, recomendar à Anatel, em conjunto com o Ministério das Comunicações, que encaminhem a este Tribunal análise circunstanciada das necessidades de recursos para o bom e regular funcionamento da Agência Reguladora, considerando suas atribuições institucionais e as medidas determinadas e recomendadas neste acórdão, especificamente em termos de:

9.4.1. desenvolvimento das atividades de regulamentação;

9.4.2. desenvolvimento das atividades de fiscalização e sanção;

9.4.3. desenvolvimento de políticas de inclusão de usuários nos processos de acompanhamento da prestação dos serviços de telefonia, com foco em iniciativas de educação do usuário.

9.4.4. consequências dos cortes orçamentários que vêm sendo impostos à Agência, relativamente ao cumprimento de suas competências regulatórias e legais;

9.5. recomendar ao Ministério das Comunicações que remeta os resultados da análise mencionada no subitem anterior para conhecimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República;

9.6. recomendar ao Ministério das Comunicações, conjuntamente com a Agência Nacional de Telecomunicações, que busquem entendimentos com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com a Casa Civil da Presidência da República, bem como junto ao Congresso Nacional, caso seja preciso, no sentido de dotar a Anatel dos recursos mencionados no item 9.4, retro;

9.7. determinar, à Anatel, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que encaminhe à Secretaria de Fiscalização de Desestatização deste Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação contendo cronograma de adoção das providências com vistas à implementação das determinações e recomendações constantes deste acórdão e a identificação dos responsáveis, e respectivos substitutos, para implementação de cada medida;

9.8. determinar à Sefid que:

9.8.1. proceda ao monitoramento das medidas ora dirigidas à Anatel, atuando processos específicos para esse fim, tantos quanto entenda necessário, nos termos dos arts. 42, caput e § 3º, da Resolução TCU 191/2006, e 243 do Regimento Interno/TCU, incluindo nessa atividade o monitoramento das recomendações constantes do Acórdão 1.458/2005 - Plenário que ainda não foram integralmente cumpridas pela Agência;

9.8.2. proceda ao exame dos possíveis reflexos das ações adotadas pela Agência no cumprimento das medidas consignadas neste acórdão, após a edição da Resolução Anatel 443/2006 e da Consulta Pública 751, de 6/11/2006, que trata da Proposta de Regulamento de Conselho de Usuários do Serviço Telefônico Fixo Comutado;

9.9. enviar cópia do inteiro teor deste acórdão, bem como do relatório de auditoria e seus anexos:

9.9.1. ao Presidente, ao Conselho Diretor e à Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações;

9.9.2. à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.9.3. às Comissões de Defesa do Consumidor, de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.9.4. à Casa Civil da Presidência da República;

9.9.5. ao Ministério da Fazenda;

9.9.6. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.9.7. ao Ministério das Comunicações;

9.9.8. *ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça;*

9.9.9. *à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;*

9.10. *dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao denunciante constante do TC 013.426/2005-7;*

9.11. *arquivar estes autos.”*

4 – VOTO

Diante do que aqui foi relatado, VOTO pelo **encerramento e arquivamento da presente PFC, uma vez que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos.**

Sala das Sessões , Brasília, 10 de junho de 2009

Deputado Leo Alcântara
Relator