

Aviso nº 2.593-SGS-TCU

Brasília-DF, 8 de outubro de 2003

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1.491/2003, aprovado pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Ordinária do Plenário de 8/10/2003, bem como dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam (TC n.º 011.913/2003-0) e, ainda, do Relatório de Auditoria do TC-003.632/2001-9, Decisão nº 215/2002-TCU-Plenário, e do Relatório de Auditoria do TC-011.919/2001-8, Decisão nº 972/2001 -TCU-Plenário.

Atenciosamente,



VALMIR CAMPELO

Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal GIVALDO CARIMBÃO
Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados
Anexo II, Pav. Superior, Ala C, Sala 150 – Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – PLENÁRIO

TC-011.913/2003-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações

Interessado: Câmara dos Deputados - Comissão de Defesa do Consumidor,
Meio Ambiente e Minorias

Sumário: Solicitação proveniente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados - CDCMAM para a realização de auditoria de natureza operacional na concessão da Telemar e nos procedimentos da Anatel. Existência de trabalhos já concluídos neste Tribunal acerca do tema, bem como de outros trabalhos em andamento. Conhecimento da solicitação de auditoria para noticiar as apurações realizadas e em andamento, à CDCMAM. Remessa, à referida Comissão e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, de cópia da Decisão n.º 215/2002 – Plenário, bem como do respectivo relatório de auditoria, do Relatório e do Voto que a fundamentaram; de cópia do relatório de auditoria elaborado no âmbito do TC 011.919/2001-8; bem como autorização para remessa de cópia dos resultados alcançados pelos trabalhos em andamento neste TCU, tão logo sejam concluídos (TC 006.733/2001-1 e auditoria operacional FISCALIS n.º 975/2003 – SEFID), às referidas Comissões. Juntada dos presentes autos ao TC 006.733/2003.

RELATÓRIO

Mediante o expediente OF-TP n.º 180, de 24/06/2003, o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Givaldo Carimbão, solicita a este Tribunal a realização de Auditoria Operacional na concessão da Telemar e nos procedimentos da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

A solicitação foi encaminhada a pedido do Deputado Federal Celso Russomanno, designado relator, em 28/02/2003, para tratar a matéria em tramitação na referida Comissão, originária da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 37/2000, de autoria dos Deputados Walter Pinheiro, Simão Sessin, Jorge Bittar, Gilmar Machado, e Fernando Ferro.

O expediente foi recebido por este Tribunal em 07 de julho deste ano, tendo sido determinada pelo Ministro-Presidente Valmir Campelo, em 08 de agosto, sua autuação como Solicitação e o encaminhamento à Segecex para as providências necessárias à instrução. O processo foi então encaminhado à Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid, para as providências pertinentes.

O analista da Sefid, designado para a instrução, elaborou a peça de fls. 12/19, com a qual se manifestaram de acordo o Diretor e o Secretário da Unidade Técnica, motivo pelo qual adoto como relatório e transcrevo a seguir:

“Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada por meio da Proposta de Fiscalização Financeira e Controle n.º 37 de 2000, encaminhada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados – CDCMAM, para que fosse

realizada Auditoria Operacional na concessão da Telemar e nos procedimentos da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, para fiscalizar a execução da concessão, em particular as metas operacionais fixadas no contrato de concessão, no que se refere à cobertura, instalação de terminais, quantidade de usuários e reclamações de usuários e consumidores e fixação de tarifas e respectivos reajustes.

2. Verificou-se que existem trabalhos na SEFID, já concluídos, cujo conteúdo contribuem para elucidar as questões postas na PFC n.º 37/2000. Existem ainda alguns trabalhos de auditoria em andamento que contemplam também as questões suscitadas pela Comissão Parlamentar.

TRABALHOS CONCLUÍDOS

3. Inicialmente, as questões suscitadas pela CDCMAM já foram objeto de exame em recentes procedimentos de auditoria. Pode-se citar o TC 011.919/2001-8, que tratou de solicitação da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal para realização de estudo comparativo entre o sistema de telecomunicações brasileiro anterior à privatização e o atual, bem como para verificação do cumprimento das metas de qualidade e universalização contidas nos contratos de concessão celebrados com as operadoras do serviço telefônico fixo comutado (SFTC).

4. Em razão da Solicitação oriunda do Senado Federal, esta Unidade Técnica apresentou um estudo sobre os serviços de telefonia fixa e móvel em que foram abordados aspectos referentes à quantidade de terminais, tarifas e qualidade dos serviços, justamente aqueles mais visíveis aos usuários, de forma a situar a análise dentro do enfoque então solicitado, que privilegia a questão do consumidor. Foi apresentado também um quadro geral, construído a partir de dados públicos da Agência, em que foi possível verificar o cumprimento das metas de qualidade e universalização dos contratos de concessão.

5. As questões anteriormente tratadas foram objeto de análise mais detalhada no âmbito do TC 003.632/2001-9, relativo à auditoria operacional na Anatel, que tratou de avaliar e acompanhar a atuação da Agência no que se refere à execução dos contratos de concessão, permissão e autorização firmados, ao alcance das metas traçadas pelo Governo Federal e à fiscalização dos serviços públicos prestados. Buscou-se, ao mesmo tempo, atender à sugestão da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, no sentido de se avaliar a prestação de serviços de telecomunicações, tomando como objeto de análise as três maiores concessões de serviços de telefonia fixa e de telefonia móvel celular do País, selecionadas por critérios de tráfego de ligações e de maiores valores dos contratos de concessão, incluindo a avaliação do cumprimento, pelas concessionárias, dos termos dos contratos de concessão.

6. A equipe de auditoria procurou examinar os processos adotados pela Agência para fiscalização e controle das metas dos contratos de concessão, avaliando, ao mesmo tempo, os resultados obtidos pelas diversas empresas operadoras, principalmente no que se refere aos indicadores de qualidade e universalização, bem como aos compromissos de atendimento, dos serviços de telefonia fixa e móvel celular. Nesse contexto, foram objeto de exame os procedimentos adotados pelas Superintendências de Serviços Públicos (responsável pelo serviço telefônico fixo comutado), Serviços Privados (encarregada do serviço móvel celular), de Fiscalização, bem como da Assessoria de Relações com os Usuários. Foram ainda objeto de avaliação aspectos procedimentais da Superintendência de Comunicação de Massa (quanto aos serviços de televisão por assinatura) e da Comissão Especial de Arbitragem. Adicionalmente, com o objetivo de obter dados de outras fontes, foi feita visita à Subsecretaria de Defesa do Consumidor do Distrito Federal (PROCON-DF), onde foi possível obter dados a respeito da quantidade de reclamações ali registradas, bem como a respeito dos problemas mais frequentes relatados pelos consumidores.

7. A Auditoria realizada também cuidou de analisar as questões pertinentes à evolução tarifária, incluindo-se a fixação de tarifas, respectivos reajustes, ganhos de produtividade, etc. A equipe de auditoria constatou diversas irregularidades nos procedimentos da Anatel, tal como a inexistência de mecanismo de verificação de ganhos de produtividade, inexistência de acompanhamento econômico-financeiro das concessões, e indícios de aumentos abusivos. Os técnicos entenderam que se afigurava um quadro tal que permitiria à Agência iniciar um processo de revisão tarifária para verificar a existência

ou não de aumentos abusivos e poder corrigir o nível tarifário, garantindo o cumprimento da lei e mantendo o equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

8. Reproduz-se a seguir a conclusão do relatório de auditoria que apresenta, de forma resumida, os principais aspectos do trabalho desenvolvido:

VII - CONCLUSÃO

Verificou-se que os indicadores informados pelas operadoras à ANATEL não traduzem todas as obrigações a que estão sujeitos os operadores de telecomunicações. Assim, mesmo que todos os indicadores apontem para um total cumprimento de metas, não há evidências de que estariam todas sendo efetivamente cumpridas, o que indica a necessidade de ações de verificação complementares por parte da Anatel.

A equipe de auditoria entende ser fundamental a adoção, por parte da Agência, das demais formas de acompanhamento, principalmente a realização de fiscalizações *in loco* e pesquisas de opinião junto aos usuários, o que permitirá ao órgão uma atuação mais efetiva no sentido de assegurar a prestação de serviços que os usuários entendam como adequados.

Verificou-se que a Agência tem buscado a contratação de empresas de auditoria e/ou consultoria para a realização dessas fiscalizações (ou "auditorias") *in loco*, contratação essa que aparentemente está em desacordo com a proibição legal de terceirização das atividades de fiscalização sob responsabilidade da Agência. Deixamos, no entanto, de apresentar uma proposta quanto a esse item, vez que está sendo tratado separadamente nesta unidade técnica. Quanto às tarifas de STFC, verificou-se que os serviços de telefonia local e de longa distância nacional têm apresentado aumentos acima dos índices de inflação oficial (IPCA), bem como uma concentração dos reajustes em cima da tarifa de assinatura, o que poderia configurar um aumento abusivo, nos termos da legislação vigente, caso não haja aumentos de custos correspondentes, ainda que tenham sido concedidos de acordo com o disposto nos contratos de concessão.

Por outro lado, ainda que as tarifas estejam subindo em média acima da inflação, não há indícios fortes de que os preços não sejam razoáveis, ou que estejam subindo acima dos custos das operadoras, vez que o aumento médio da cesta de tarifas se situa próximo à variação do IGP-DI.

A equipe de auditoria entende que a Agência deveria verificar a suspeita de aumentos abusivos mediante realização de auditoria no sentido de apurar a evolução dos custos das prestadoras de STFC.

Verificou-se, também, que não há qualquer evidência de que as tarifas de interconexão sejam adequadas. Ao contrário, há forte evidências de que tenham sido fixadas (e mantidas) com base em custos históricos que em nada refletem a situação atual ou futura das operadoras.

A equipe de auditoria entende que a Agência deveria realizar estudos para adotar uma metodologia que se mostrasse efetivamente adequada aos fins a que se destina, situando as tarifas de remuneração de uso de rede claramente em um nível que incentivasse o estabelecimento da concorrência e, ao mesmo tempo, assegurasse a remuneração adequada dos investimentos realizados e/ou por realizar, de modo a incentivar tanto o investimento em novas redes, como a atualização e expansão da rede existente.

Igualmente, não foi possível verificar a existência de qualquer critério objetivo na fixação dos fatores de transferência de produtividade contidos nos contratos de concessão. Não há qualquer garantia de que esses fatores sejam adequados ou suficientes para atender ao mandamento legal que determina que sejam repartidos com os usuários os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços bem como de novas receitas alternativas.

Também em relação ao Serviço Móvel Celular foi verificada a ausência de critérios objetivos que possam mensurar os ganhos de produtividade das empresas concessionárias, com o agravante de não haver um percentual qualquer determinado no contrato de concessão. Por essa razão já se havia determinado ao Ministério das Comunicações a realização de estudos que estabelecessem parâmetros de mensuração dos ganhos de produtividade das concessionárias de SMC (item 1.2, da Decisão n.º 521/97-Plenário)

Entende a equipe de auditoria que deva ser realizada nova determinação à ANATEL para que se façam os estudos em tela.

Os trabalhos de auditoria realizados junto à ANATEL permitiram identificar que o acompanhamento do desempenho econômico-financeiro das concessionárias de SMC e STFC tem-se limitado à mera exigência de apresentação das demonstrações contábeis e o seu respectivo arquivamento. A ausência de estudos mais detalhados sobre as empresas e sobre o setor priva a Agência de um conjunto importante de informações a ser utilizado no exercício de suas funções regulatórias, principalmente aquelas relacionadas com a regulação de preços, tarifas e da competição. Vale dizer, a ausência desses estudos priva a ANATEL de informações extremamente relevantes para o melhor desempenho de suas funções.

Assim, a equipe de auditoria propõe recomendar à Agência que realize acompanhamento de dados referentes à situação econômico-financeira das concessionárias de SMC e STFC, bem como estudos periódicos mais aprofundados sobre o desempenho econômico-financeiro dessas empresas, principalmente no tocante a custos e receitas, adquirindo assim um importante instrumental para o exercício de suas funções de regulação econômica e não apenas arquivando as demonstrações de cada entidade, como vinha fazendo até o momento da realização da auditoria.

Verificou-se que a ANATEL não estava acompanhando efetivamente o cumprimento dos prazos para atendimento de solicitações de acessos individuais, ante a plena disponibilidade de terminais pré-pagos disponíveis no varejo. Contudo, esta equipe entende que os planos pré-pagos não substituem o Plano de Serviço Básico, pois que são meros planos alternativos de SMC, sendo até mesmo vedado à operadora forçar o usuário a optar por um plano alternativo, seja ele pré-pago ou não. Dessa forma, cabe recomendar à ANATEL que verifique o cumprimento dos prazos de atendimento a solicitação de acessos individuais ao Plano de Serviço Básico de SMC das concessionárias do serviço, certificando-se também de que o acesso ao Plano Básico seja oferecido em prazo igual ou inferior ao dos planos alternativos.

Quanto aos serviços de TV por assinatura, entendemos ser pertinente que o órgão regulador passe a acompanhar a evolução dos preços cobrados por esses serviços, não apenas seja para identificar eventuais abusos ou violações ao princípio do preço justo, ou mesmo para subsidiar os estudos de viabilidade econômico-financeira das outorgas a serem licitadas, mas principalmente para verificar os efeitos decorrentes da regulação e/ou competição, buscando identificar se houve ganhos de qualidade, de eficiência e ou de produtividade decorrentes da competição em si.

Da mesma forma, ante a ausência de acompanhamento da qualidade do serviços de comunicação de massa, cabe propor recomendação à ANATEL para que a Agência envie esforços no sentido de celebrar, com as operadoras de televisão por assinatura, protocolo de compromisso ou instrumento análogo, definindo indicadores e metas de qualidade, de modo a promover a progressiva melhoria na prestação do serviço.

Por fim, ante as dúvidas apontadas quanto aos valores das tarifas de interconexão, ante a existência de aumentos acima do IPCA que poderiam se configurar abusivos, ante a ausência de critérios que permitam a verificação de ganhos de produtividade, entendemos que se afigura um quadro que permite à Agência iniciar um processo de revisão tarifária com o intuito de verificar a realidade de variação de custos das operadoras, e a adequação das tarifas ao disposto na LGT, principalmente no que tange aos ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços bem como de novas receitas alternativas, e com isso identificar algum desequilíbrio existente nas tarifas, sejam elas relacionadas ao serviço, à interconexão, ou ao compartilhamento de infra-estrutura.

Ante o exposto, a equipe de auditoria propõe ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

I - seja determinado à ANATEL que:

a) promova estudos conclusivos para a definição de uma metodologia que permita mensurar os ganhos de produtividade efetivos auferidos pelas empresas de telecomunicações incluindo os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, os

decorrentes de novas receitas alternativas, bem como aqueles que não decorram diretamente da eficiência empresarial;

b) acompanhe rigorosamente o cumprimento dos prazos para atendimento de solicitações de acessos individuais, no Plano de Serviço Básico, estabelecidos nos contratos de concessão do Serviço Móvel Celular;

c) acompanhe a evolução dos preços praticados pelas prestadoras de serviços de comunicação de massa (TV por assinatura), assegurando dessa forma instrumentos e dados adequados para subsidiar os estudos de viabilidade econômico-financeira das outorgas a serem licitadas; para identificar eventuais abusos ou violações ao princípio do preço justo; e para verificar o comportamento e/ou alterações de tarifas ou preços desses serviços decorrentes da regulação e/ou da competição entre esses serviços.

II - seja recomendado à ANATEL que:

a) faça uso mais constante de outras formas de acompanhamento de metas, principalmente a realização de fiscalizações in-loco e pesquisas de opinião junto aos usuários, o que permitirá ao órgão verificar o efetivo cumprimento de obrigações não cobertas pelos indicadores, assegurando uma atuação mais efetiva no sentido de assegurar o cumprimento de todas as metas contratuais, bem como incentivar a prestação de serviços com a qualidade esperada pelos os usuários.

b) acompanhe a situação econômico-financeiro das concessionárias de STFC, bem como efetue estudos periódicos sobre a situação e o desempenho contábil, econômica e financeira dessas empresas, assegurando com isso a posse de informações adequadas a respeito da evolução de receitas, custos e despesas, por modalidade de serviço, evidenciando mais facilmente as situações de aumento abusivo de tarifas e/ou os ganhos de eficiência e produtividade ou quaisquer outros ganhos econômicos relacionados à prestação dos serviços;

c) envide esforços no sentido de celebrar, com as operadoras de serviços de comunicação de massa, protocolo de compromisso ou instrumento análogo, definindo indicadores e metas de qualidade, de modo a promover a progressiva melhoria na prestação desses serviços;

d) promova estudos conclusivos para a definição de uma metodologia efetivamente adequada para orientar o estabelecimento de tarifas de interconexão, buscando assegurar que essas tarifas atendam aos fins a que se destinam, orientando sua fixação em um nível que incentive o estabelecimento da concorrência e, ao mesmo tempo, assegure a remuneração adequada dos investimentos realizados e/ou por realizar, de modo a incentivar tanto o investimento em novas redes, como a atualização e expansão da rede existente;

e) verifique - ante a existência de aumento de tarifas bem acima do IPCA, ante os indícios de impropriedade das tarifas de interconexão fixadas pela Agência, e ante os indícios de impropriedade dos fatores de transferência de produtividade dos contratos de concessão - a oportunidade e/ou conveniência de iniciar um processo de revisão tarifária nas concessionárias de STFC e SMC, com o intuito de adequar das tarifas à realidade de custos das operadoras e ao estabelecido pela LGT, permitindo a correção de desequilíbrios existentes nas tarifas, sejam elas relacionadas ao serviço em si, à interconexão de redes, ou ao compartilhamento de infra-estrutura.

III - remeter cópia da Decisão que vier a ser proferida, acompanhada dos pareceres, relatórios e votos que a fundamentarem, às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal, de Fiscalização Financeira e Controle e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, dando cumprimento ao item 8.3 da Decisão n.º 972/2001TCU-Plenário, exarada no TC 011.919/2001-8 anexo aos presentes autos.'

Quando da apreciação da citada auditoria pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, foi proferida a Decisão n.º 215/2002, que realizou uma série de determinações e recomendações à Anatel, reproduzida a seguir:

*'8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL que:*

8.1.1. *promova estudos conclusivos para a definição de uma metodologia que permita mensurar os ganhos de produtividade efetivamente auferidos pelas empresas de telecomunicações, incluindo os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, os decorrentes de novas receitas alternativas, bem como aqueles que não decorram diretamente da eficiência empresarial;*

8.1.2. *acompanhe rigorosamente o cumprimento dos prazos para atendimento de solicitações de acessos individuais, no Plano de Serviço Básico, estabelecidos nos contratos de concessão do Serviço Móvel Celular;*

8.1.3. *acompanhe a evolução dos preços praticados pelas prestadoras de serviços de comunicação de massa (TV por assinatura), assegurando dessa forma instrumentos e dados adequados para subsidiar os estudos de viabilidade econômico-financeira das outorgas a serem licitadas; para identificar eventuais abusos ou violações ao princípio do preço justo; e para verificar o comportamento e/ou alterações de tarifas ou preços desses serviços decorrentes da regulação e/ou da competição entre esses serviços;*

8.2. *recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL que:*

8.2.1. *faça uso mais constante de outras formas de acompanhamento de metas, principalmente a realização de fiscalizações in loco e pesquisas de opinião junto aos usuários, o que permitirá ao órgão verificar o efetivo cumprimento de obrigações não cobertas pelos indicadores, assegurando uma atuação mais efetiva no sentido de assegurar o cumprimento de todas as metas contratuais, bem como incentivar a prestação de serviços com a qualidade esperada pelos usuários;*

8.2.2. *acompanhe a situação econômico-financeira das concessionárias de STFC, bem como efetue estudos periódicos sobre a situação e o desempenho contábil, econômico e financeiro dessas empresas, assegurando com isso a posse de informações adequadas a respeito da evolução de receitas, custos e despesas, por modalidade de serviço, evidenciando mais facilmente as situações de aumento abusivo de tarifas e/ou os ganhos de eficiência e produtividade ou quaisquer outros ganhos econômicos relacionados à prestação dos serviços;*

8.2.3. *envide esforços no sentido de celebrar, com as operadoras de serviços de comunicação de massa, protocolo de compromisso ou instrumento análogo, definindo indicadores e metas de qualidade, de modo a promover a progressiva melhoria na prestação desses serviços;*

8.2.4. *promova estudos conclusivos para a definição de uma metodologia efetivamente adequada para orientar o estabelecimento de tarifas de interconexão, buscando assegurar que essas tarifas atendam aos fins a que se destinam, orientando sua fixação em um nível que incentive o estabelecimento da concorrência e, ao mesmo tempo, assegure a remuneração adequada dos investimentos realizados e/ou por realizar, de modo a incentivar tanto o investimento em novas redes, como a atualização e expansão da rede existente;*

8.2.5. *verifique - ante a existência de aumento de tarifas bem acima do IPCA, ante os indícios de impropriedade das tarifas de interconexão fixadas pela Agência, e ante os indícios de impropriedade dos fatores de transferência de produtividade dos contratos de concessão - a oportunidade e/ou conveniência de iniciar um processo de revisão tarifária nas concessionárias de STFC e SMC, com o intuito de adequar as tarifas à realidade de custos das operadoras e ao estabelecido pela Lei Geral das Telecomunicações, permitindo a correção de desequilíbrios existentes nas tarifas, sejam elas relacionadas ao serviço em si, à interconexão de redes, ou ao compartilhamento de infra-estrutura;*

8.3. *remeter cópia do relatório de auditoria de fls. 19/89, bem como desta decisão, relatório e voto, ao Senhor Ministro de Estado das Comunicações, ao Diretor-Geral da Anatel, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal, de Fiscalização Financeira e Controle e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados;*

8.4. *determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas próximas contas da entidade, acerca do cumprimento das determinações e do acatamento das recomendações ora efetuadas;*

8.5. *arquivar os presentes autos.*

10. Na auditoria em questão os técnicos constataram o seguinte:

- a) ausência de metodologia para apurar a razoabilidade das tarifas de interconexão;
- b) reajustes tarifários acima do IPCA que podem se configurar abusivos; e
- c) ausência de critérios que permitam a verificação de ganhos de produtividade.

11. Ausência de critério de mensuração de ganhos de produtividade, junto aos indícios de aumentos abusivos (acima da variação dos custos das empresas) pode ocasionar, na prática, que nenhum ganho de produtividade esteja sendo efetivamente repassado ao consumidor, o que caracteriza afronta ao art. 108, § 2º, da LGT, bem como pode caracterizar ainda afronta ao § 3º do citado art. 108, pois que os concessionários estariam auferindo ganhos econômicos que não decorrem diretamente da sua atuação empresarial.

12. Em razão dessas constatações, merece destaque a recomendação contida no item 8.2.5 da referida Decisão, que trata da realização de processo de revisão tarifária. A revisão é o instrumento legal e contratual que permite uma avaliação do equilíbrio econômico do contrato de concessão e o repasse de parte de possíveis ganhos de produtividade para o consumidor final. No momento da revisão tarifária é possível verificar se os aumentos concedidos a título de reajuste corresponderam efetivamente à evolução dos custos das operadoras, ou se produziram ganhos ou perdas econômicas que devam ser corrigidos mediante o reposicionamento tarifário para cima ou para baixo, conforme o caso.

13. A realização de revisões tarifárias é fundamental para se dar cumprimento ao disposto nos dispositivos legais anteriormente citados. A exemplo do que se pode observar do setor de energia elétrica, assim como na grande maioria dos países que adotam o sistema de controle de preços via fixação de preços máximos, a realização da revisão tarifária é tão essencial que se torna rotineira. Usualmente os órgãos reguladores estabelecem de antemão a realização de revisões tarifárias a cada 4 ou 5 anos.

14. Diante desse quadro, e com a proximidade da renovação dos atuais contratos de concessão que vencem em 2005, a equipe de auditoria entendeu que se afigura recomendável à Agência iniciar um processo de revisão tarifária para verificar a existência ou não de aumentos abusivos, corrigir eventuais distorções do nível tarifário, garantir o cumprimento da lei e manter o equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

15. Usualmente, processos de revisão tarifária demandam de um a dois anos até a sua conclusão, em razão de sua complexidade. Tendo em vista o vencimento dos contratos de concessão em 2005, caso se pretendesse dar início a um processo dessa natureza os estudos para a definição das regras que irão orientar a revisão tarifária do setor deveriam se iniciar o mais breve possível, de modo que fosse possível a conclusão do processo ao tempo da renovação dos contratos, assegurando-se a consistência técnica e o equilíbrio econômico-financeiro dos novos valores a serem pactuados.

16. Em razão dos motivos expostos, a equipe de auditoria do Tribunal de Contas da União propôs a determinação para que se desse início à escolha da metodologia de apuração de ganhos econômicos de produtividade, bem como recomendou a realização do processo de revisão tarifária.

17. Verifica-se, assim, que documentos e informações contidos nos processos citados em especial, o longo exame realizado no TC 003.532/2001-9, contém elementos suficientes para esclarecer todos os pontos levantados pela Proposta de Fiscalização, razão porque propõe-se o encaminhamento desses relatórios e respectivas Decisões, à Comissão Parlamentar de Fiscalização.

TRABALHOS EM ANDAMENTO

18. Em continuidade às ações de fiscalização realizadas, decorrido um ano da data em que foi proferida a citada Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário, iniciou-se, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, o procedimento de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações inseridas no referido decisum. Esse procedimento de fiscalização está sendo tratado no TC 006.733/2003-1.

19. *Verifica-se, ainda, que o Plano de Fiscalização aprovado para o segundo semestre deste ano contempla a realização da Auditoria n.º 975/2003 SEFID, que tem por objeto exatamente a universalização dos serviços de telecomunicações. Como o objeto dessa auditoria também integra a Proposta de Fiscalização apresentada, os relatórios produzidos e a Decisão que vier a ser tomada quando da apreciação dessa auditoria deverão ser encaminhados à Comissão.*

CONCLUSÃO

21. *O presente trabalho decorre de Solicitação do Congresso Nacional formulada por meio de Proposta de Fiscalização e Controle apresentada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, que solicitou a realização de auditoria que avaliasse a fiscalização das metas operacionais fixada nos contratos de concessão, e a fixação de tarifas e respectivos reajustes.*

22. *As questões suscitadas pela Comissão Parlamentar já foram objeto de recentes trabalhos de auditoria operacional, bem como são objeto de auditoria de monitoramento em andamento e de uma outra auditoria com o início previsto para agosto de 2003.*

23. *As informações constantes dos trabalhos citados, em especial a Auditoria Operacional realizada na Anatel (TC 003.632/2001-9), contém elementos suficientes para esclarecer os pontos levantados pela Proposta de Fiscalização. Igualmente relevante são as informações constantes da ação de monitoramento (TC 006.733/2003-1), cujo enfoque consiste em verificar a atuação da Agência em relação às determinações e recomendações decorrentes da citada Auditoria Operacional.*

24. *Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

I – remeter à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados os seguintes documentos:

a) cópia do relatório de auditoria elaborado no âmbito do TC 003.632/2001-9, da Decisão n.º 215/2002 – Plenário – TCU, e do Relatório e Voto que a fundamentaram;

b) cópia do relatório elaborado no âmbito do TC 011.919/2001-8 que tratou de solicitação da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;

c) cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado da presente instrução, relatório e voto que o fundamentarem.

II – remeter à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, tão logo os respectivos processos sejam apreciados pelo Plenário, os seguintes documentos:

a) cópia do Acórdão que vier a ser proferido no âmbito do TC 006.733/2003-1, relativo ao monitoramento quanto ao cumprimento das determinações e recomendações contidas na Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário, acompanhado dos pareceres, relatórios e votos que o fundamentarem; e

b) cópia do Acórdão que vier a ser proferido no âmbito da auditoria operacional prevista no Plano de Fiscalização relativo ao segundo semestre de 2003, registro FISCALIS n.º 975/2003 SEFID, que tem por objeto a universalização dos serviços de telecomunicações, acompanhado dos pareceres, relatórios e voto que o fundamentarem.

III – juntar os presentes autos ao TC 006.733/2003-1, relativo ao monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações contidas na Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário.”

É o Relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, solicitação de auditoria operacional na concessão da Telemar e nos procedimentos da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, Deputado Givaldo Carimbão.

A solicitação, originária da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 37/2000 que tramita na referida Comissão, consiste em que este Tribunal determine a realização de uma auditoria operacional para fiscalizar a execução da concessão, em particular as metas operacionais fixadas no contrato de concessão da Telemar, no que se refere à cobertura, instalação de terminais, quantidade de usuários, e reclamações destes e dos consumidores, fixação de tarifas e respectivos reajustes.

Examinando a Proposta de Fiscalização e Controle n.º 37/2000 (fls. 03/04), verifico que a justificativa trazida por seus proponentes, para o exame da matéria, fundamenta-se nos aumentos de tarifas acima dos índices inflacionários, após a privatização, bem como relativamente à qualidade dos serviços prestados e à diminuição dos quadros de funcionários da empresa. No Relatório Prévio da referida proposta (fls. 06/08), também encaminhado, ao se examinar a oportunidade e conveniência da matéria o então relator na referida Comissão expõe os principais problemas enfrentados, os quais embasariam a necessidade de uma avaliação da política pública implantada na área de telefonia, tais como: aumento de tarifas acima da inflação, demissões, aumento de reclamações quanto à qualidade dos serviços e frustração da universalização do acesso às camadas da população de baixa renda.

Consoante informações da Unidade Técnica constantes do relatório precedente, a argüição levantada pela Comissão encontra respostas nos trabalhos já desenvolvidos por este Tribunal, relativamente às auditorias realizadas, bem como nos trabalhos que se encontram em andamento.

Em consonância com a matéria encontram-se as auditorias realizadas no âmbito dos TCs 011.919/2001-8 e 003.632/2001-9, nas quais foram abordados aspectos relacionados diretamente com a Solicitação encaminhada, tais como o estudo sobre os serviços de telefonia fixa e móvel (estudo comparativo entre o sistema de telecomunicações brasileiro anterior à privatização e o atual), em que foram abordados os aspectos relacionados às tarifas, à qualidade dos serviços prestados aos usuários, quantidade de terminais, bem como o cumprimento das metas de qualidade e universalização dos contratos de concessão. Além do que, foi realizada uma auditoria operacional na Anatel que tratou de avaliar e acompanhar a atuação da Agência quanto à execução dos contratos de concessão, permissão e autorização firmados, ao alcance das metas projetadas pelo Governo Federal e à própria fiscalização dos serviços públicos prestados.

Tais trabalhos foram realizados de forma abrangente e, embora não tivessem sido realizados com enfoque em somente uma das operadoras, conforme se apresenta na Solicitação sob exame, fornecem as informações necessárias ao deslinde da questão suscitada quanto à Telemar e a outras operadoras, bem como sobre os procedimentos relativos à fiscalização da execução das concessões pela Anatel, razão pela qual entendo pertinente a remessa dos relatórios à Comissão solicitante.

Observo que na Unidade Técnica existem outros trabalhos em andamento, os quais se encontram estreitamente ligados à matéria, e cujos resultados deverão ser encaminhados à referida Comissão tão logo estejam concluídos. São trabalhos relativos ao acompanhamento de determinações e recomendações efetuadas pelo Tribunal nas auditorias realizadas, bem como à verificação das metas de universalização dos serviços de telecomunicações.

Pelo exposto e, tendo em vista as informações prestadas pela Sefid sobre a existência de trabalhos já realizados e de trabalhos em andamento nesta Casa, pertinentes à questão, considero que possa ser satisfeita a solicitação formulada mediante o encaminhamento da documentação produzida por este Tribunal, relativamente às auditorias já realizadas, bem como pelo encaminhamento oportuno dos resultados dos trabalhos em andamento, pelo que acolho as proposições efetuadas pela Unidade Técnica.

Considero pertinente, também, o encaminhamento dos mesmos documentos à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ante o que dispõe o *caput* do art. 70 da Constituição Federal e em face das atribuições dessa Comissão.



Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de outubro de 2003.



HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.491/2003 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC- 011.913/2003-0
2. Grupo - I - Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Câmara dos Deputados – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: Não houve

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Auditoria, formulada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, na concessão da Telemar e nos procedimentos da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, para fiscalizar a execução da concessão, em particular as metas operacionais fixadas no contrato de concessão, no que se refere à cobertura, instalação de terminais, quantidade de usuários, reclamações de usuários e consumidores e fixação de tarifas e respectivos reajustes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 43, inciso III, da Resolução TCU n.º 136/2000, conhecer da presente solicitação de auditoria, para, no mérito, comunicar à Presidência da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados que a matéria objeto da solicitação encaminhada já vem sendo objeto de exame por este Tribunal, consoante auditorias recentemente realizadas (TC 003.632/2001-9 e TC 011.919/2001-8), bem como encontram-se em andamento outras fiscalizações sobre a matéria, tais como a constante do TC 006.733/2003-1 (monitoramento do cumprimento das determinações constantes da Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário) e a auditoria operacional prevista no Plano de Fiscalização relativo ao segundo semestre de 2003 (Registro FISCALIS n.º 975/2003 SEFID), que tem por objeto a universalização dos serviços de telecomunicações;

9.2 remeter à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, os seguintes documentos:

9.2.1 cópia do relatório de auditoria elaborado no âmbito do TC 003.632/2001-9, da Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário, proferida sobre o aludido relatório, bem como cópia do Relatório e do Voto que fundamentaram a referida Decisão;

9.2.2 cópia do relatório de auditoria elaborado no âmbito do TC 011.919/2001-8, da Decisão n.º 971/2002 – TCU – Plenário, proferida sobre o aludido relatório, bem como cópia do Relatório e do Voto que fundamentaram a referida Decisão;

9.2.3 cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.3 remeter à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, tão logo os respectivos processos sejam apreciados pelo Plenário deste Tribunal, os seguintes documentos:

9.3.1 cópia do Acórdão que vier a ser proferido no âmbito do TC 006.733/2003-1, relativo ao monitoramento quanto ao cumprimento das determinações e recomendações contidas na Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário, acompanhado dos pareceres, relatórios e votos que o fundamentarem;

9.3.2 cópia do Acórdão que vier a ser proferido no âmbito da auditoria operacional prevista no Plano de Fiscalização relativo ao segundo semestre de 2003, registro FISCALIS n.º 975/2003 SEFID, que tem por objeto a universalização dos serviços de telecomunicações, acompanhado dos pareceres, relatórios e votos que o fundamentarem.

9.4 juntar os presentes autos ao TC 006.733/2003-1, relativo ao monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações contidas na Decisão n.º 215/2002 – TCU – Plenário.

10. Ata nº 39/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 8/10/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.



VALMIR CAMPELO
Presidente



HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui presente:



LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral