GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 040.468/2019-4
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CCTCI/CD). REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO NAS AÇOES DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL) PARA AFERIR A CONFIABILIDADE DOS SISTEMAS DE BILHETAGEM DOS SERVIÇOS DE DADOS PRESTADOS PELAS EMPRESAS DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL (SMP). CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE TRABALHOS ANTERIORES DO TRIBUNAL QUE ABORDARAM O ASSUNTO. INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTO DO SOLICITANTE. RECOMENDAÇÃO DIRECIONADA À ANATEL. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma aplicáveis, o teor do documento produzido pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM) (peça 21), cujo conteúdo e proposta foram ratificados por seu corpo diretivo (peças 22 e 23):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação encaminhada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, com a finalidade de que seja realizada fiscalização nas ações de acompanhamento e controle da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para aferir a confiabilidade dos sistemas de bilhetagem dos serviços de dados prestados pelas empresas do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (peça 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. A Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para realização de fiscalização pela Corte de Contas em auxílio ao órgão legislativo encontra abrigo no art. 1º, inciso II, e art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 24, inciso X, 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ainda no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal/1988.

3. No Tribunal de Contas da União (TCU), o pedido baseia-se nos arts. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008 e art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU, os quais conferem legitimidade ao Presidente de Comissão da Câmara dos Deputados, quando for por ela aprovada, para solicitar realização de fiscalização a esta Corte.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional para realização de fiscalização.

HISTÓRICO

5. A solicitação foi expedida pela CCTCI da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 339/2019, de 11/12/2019 (peça 1, p. 1), em que o Exmo. Sr. Deputado Félix Mendonça Júnior,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

presidente daquela Comissão, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 77, de 2016, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Crimes Cibernéticos, com a finalidade de que seja realizada fiscalização nas ações de acompanhamento e controle da Anatel para aferir a confiabilidade dos sistemas de medição e cobrança dos serviços de dados prestados pelas operadoras de telefonia móvel.

6. O Requerimento apresenta, então, as seguintes questões a serem elucidadas na fiscalização do TCU acerca das ações da Anatel, transcritas abaixo da proposição apresentada pela CPI dos Crimes Cibernéticos, ***in verbis****:*

> *a) Verificar quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de averiguar a coleta e a consolidação das informações de tráfego de dados dos usuários por parte das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, bem como a cobrança pela prestação do serviço, e quais os resultados dessas fiscalizações;*
>
> *b) Verificar quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de verificar o cumprimento do disposto na Resolução nº 632, de 2014, que 'Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações — RGC', especialmente quanto ao art. 62, incisos VII, VIII e X, no que tange aos serviços de conexão à internet oferecidos por prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, e quais os resultados dessas fiscalizações;*
>
> *c) Verificar quantas e quais foram as multas aplicadas pela Anatel por descumprimento do citado regulamento, em consonância com o disposto na Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, que 'Aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas'.*

7. Do exame dos trabalhos anteriores realizados pelo TCU, verifica-se que não foi objeto de análise específica a fiscalização das exigências constantes das cobranças dos planos de dados dos consumidores de SMP, em especial a questão da franquia de dados móveis. Porém, foram vistos nos trabalhos realizados pelo TCU aspectos relacionados aos sistemas de cobranças das operadoras de telefonia móvel, bem como fiscalizações acerca da melhoria da qualidade dos serviços e da percepção dos consumidores.

8. Assim, para tratar da demanda da CCTCI, foram encaminhados os seguintes questionamentos por meio de diligência, conforme Ofício 122185/2020-TCU/Seproc, de 29/3/2020 (peça 9), a fim de colher subsídios que possam fundamentar a análise de viabilidade acerca da fiscalização solicitada:

> *a) informe o número de fiscalizações realizadas sobre dados móveis;*
>
> *b) informe o número de fiscalizações realizadas sobre consumo de franquia de dados móveis;*
>
> *c) informe o número de fiscalizações realizadas sobre aplicação de dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) quanto a serviços SMP;*
>
> *d) relate o número de fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de Serviço Móvel Pessoal para verificar a regularidade da prestação de informações aos usuários sobre a coleta e a consolidação das informações de tráfego de dados contratados, especialmente quanto ao volume diário de dados trafegados; aos limites estabelecidos por franquias e os limites excedidos; e aos valores cobrados pela conexão de dados;*
>
> *d.1) em relação ao item anterior, quais problemas encontrados, quais diferenciações apontadas entre telefonia celular pós e pré-paga e, se houve aplicação de multa, quais resultados dessa medida;*
>
> *e) relate o número de fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de Serviço Móvel Pessoal para verificar se a cobrança feita pela prestação do serviço de dados está em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela agência e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

e.1) em relação ao item anterior, quais problemas encontrados, quais diferenciações apontadas entre telefonia celular pós e pré-paga e, se houve aplicação de multa, quais resultados dessa medida;

f) relate o número de fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de SMP quanto à transparência e correta divulgação sobre ofertas, alterações de planos de dados pré e pós-pagos e quanto a bloqueio ou redução da velocidade de conexão após alcance do limite da franquia contratada;

f.1) em relação ao item anterior, quais problemas encontrados, quais diferenciações apontadas entre telefonia celular pós e pré-paga e, se houve aplicação de multa, quais resultados dessa medida;

g) informe se existem dados consolidados, em relação às reclamações sobre cobrança dos serviços pós e pré-pagos e sobre planos contratados, quantas correspondem ao consumo de franquia de dados cobrado pelas operadoras de SMP;

h) informe quais medidas adotadas para reduzir a incidência de reclamações dos usuários sobre cobrança e planos contratados de operadoras de SMP;

j) informe se há processo em andamento de criação de norma da agência sobre procedimentos de controle e fiscalização para aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel;

k) informe os critérios de fiscalização utilizados pela Anatel para aferir a implementação dos mecanismos de controle dos sistemas de medição de consumo da franquia de dados dos usuários de SMP;

l) informe se os mecanismos de controle dos sistemas de medição de consumo da franquia de dados dos usuários de SMP conseguem aferir, de forma satisfatória, o desconto da franquia para acessos não abrangidos em franquias ilimitadas para acesso a determinados aplicativos, no âmbito de planos e promoções ofertados pelas operadoras; e

m) informe se foi feita análise pela agência, dos impactos na qualidade do acesso a redes em função da medida que ensejou o corte da conexão dos usuários.

9. A Anatel, por meio do Ofício 29/2020/AUD-Anatel (peça 11), encaminhou resposta à diligência, com os esclarecimentos aos questionamentos (peça 1, p. 7-8), a serem tratados a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Competências da Anatel e do TCU

10. A fim de situar as competências do TCU e da Anatel dentro da demanda presente na Solicitação do Congresso Nacional em tela, a seguir, são especificadas as normas que regem o assunto, do geral para o particular.

11. O art. 21, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), previu a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, dentre os quais está o SMP. A CF/1988 afirma que essa exploração se dará nos termos da lei.

12. A norma em questão trata-se da Lei 9.472/1997, também conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento do órgão regulador, que no caso é a Anatel.

13. O parágrafo único do artigo 1º da LGT afirma que a organização destes serviços inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços.

14. Portanto, nota-se que o disciplinamento e a fiscalização da execução, comércio e uso dos serviços de internet móvel oferecidos pelas operadoras de telefonia celular competem à Anatel.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

15. Já a competência do Tribunal de Contas da União está, consoante os artigos 70 e 71 da CF/88, no exercício do controle externo das agências reguladoras quanto a legalidade, legitimidade e economicidade. Nesse sentido, cabe ao TCU avaliar a atuação da Anatel no seu papel de fiscalizar e regular o SMP, no sentido de buscar a melhoria da prestação dos serviços de telecomunicações.

16. O Regimento Interno da Agência, aprovado pela Resolução-Anatel 612/2013, em seu artigo 79, define o Procedimento de Acompanhamento e Controle como o conjunto de medidas necessárias para acompanhar a prestação dos serviços de telecomunicações, para prevenir e corrigir práticas em desacordo com as respectivas normas.

17. Por sua vez, a atividade de fiscalizar a execução, a comercialização e o uso dos serviços de telecomunicações por parte da agência competem à Superintendência de Fiscalização (art. 157, inciso I, Resolução-Anatel 612/2013), a qual aprova o Plano Anual de Atividades da Superintendência.

18. Como apontado acima, a solicitação do Congresso Nacional traz a necessidade de verificar, em linhas gerais, as fiscalizações da Anatel abrangendo o uso das franquias de dados móveis. Essa atividade de fiscalização é regulada pela Resolução-Anatel 596/2012.

19. No que diz respeito à organização da execução da fiscalização, o artigo 12 da citada Resolução afirma que esse processo se constitui das Diretrizes de Fiscalização (DF), que traçam os objetivos e metas das ações fiscalizatórias (art. 13); do Plano Anual de Fiscalização (PAF), que determina as atividades e recursos necessários para cumprir as DF (art. 15); e do Plano Operacional de Fiscalização (POF), que por sua vez quantifica as fiscalizações a serem realizadas ao longo do ano, a previsão de recursos, a estimativa de esforço necessário, os órgãos executante e solicitante, a natureza da fiscalização e o período de realização (art. 18, incisos I a IV).

20. Em outras palavras, o Plano Operacional de Fiscalização detalha as informações operacionais acerca das demandas de fiscalização identificadas no Plano Anual de Fiscalização.

II. Alteração do modelo de negócios das operadoras de SMP sobre franquia de dados

21. Para entender a importância da demanda levantada na CPI dos Crimes Cibernéticos e encaminhada pela CCTCI da Câmara dos Deputados, apresentam-se a seguir alguns dados sobre a internet móvel no Brasil, seguida da alteração do modelo de negócios das prestadoras de telefonia celular em relação aos dados móveis.

22. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2018, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgada em 2020, mostrou que o percentual de pessoas que acessaram a internet através do celular aumentou de 97% (2017) para 98,1% (2018) ('PNAD Contínua – Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018'. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em 21/8/2020).

23. Segundo informações da Anatel, o número de acessos de telefonia móvel no Brasil, em maio de 2020, foi de 225,1 milhões, sendo 111,06 milhões na modalidade pós-paga e 114,2 milhões de pré-pagos. Os acessos à banda larga móvel corresponderam a 94,4 milhões.

24. Já a pesquisa TIC Domicílios 2019, a cargo do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), divulgada em 26/5/2020, apontou que 58% dos brasileiros acessaram a rede exclusivamente pelo telefone celular, proporção que alcança 85% nas classes DE. As principais atividades realizadas com uso da rede, de acordo com a pesquisa, foram envio de mensagens instantâneas (92%), uso de redes sociais (76%), chamadas por voz ou vídeo (73%), busca por informações, especialmente por produtos e serviços (59%) e assuntos relacionados à saúde ou a serviços de saúde (47%).

25. Em Nota Pública, divulgada em 11/5/2020 pelo Conselho Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), em razão do cenário de quarentena e isolamento social pela pandemia de COVID-19, destacou-se que essas medidas ensejaram o aumento da dependência e uso de serviços de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

telecomunicações. Isso ocorreu devido à intensificação de atividades como teletrabalho, educação a distância, uso da telemedicina pela população, além de entretenimento, jogos, atrações sob demanda com vídeo.

26. A referida Nota também apontou para a necessidade de movimentação de grandes volumes de dados em áreas não dimensionadas para quantidade crescente de tráfego nas redes de acesso residencial, para além dos acessos móveis (‘NOTA PÚBLICA em razão do cenário de quarentena e isolamento social pela pandemia da COVID-19’. Disponível em https://www.cgi.br/esclarecimento/nota-publica-em-razao-do-cenario-de-quarentena-e-isolamento-social-pela-pandemia-da-covid-19/. Acesso em 10/6/2020).

*27. Ainda segundo a Nota, o fato de grande parte da população acessar a internet pelo celular faz com que os consumidores tenham mais dificuldade de utilização de ferramentas **online**, devido, entre outros fatores, aos tipos de planos e serviços, pré e pós pago, serem limitados por franquias. Assim, quanto maior a franquia, maiores as possibilidades de utilização dos serviços.*

28. Nesse sentido, além da limitação de uso pelo preço e condicionada a pagamento, a oferta do serviço de internet por franquia requer o controle de sua medição pelas operadoras e a regular fiscalização e acompanhamento dessa atividade pela Anatel, como oportuniza a presente Solicitação do Congresso Nacional.

29. Segundo a Anatel, em que publica uma série de tutoriais com orientações sobre os principais direitos e deveres dos consumidores de serviços de telecomunicações, ‘A franquia de dados representa a quantidade de dados contratada. Ela define quantos e-mails, fotos, músicas e vídeos, por exemplo, os aparelhos podem enviar e receber durante certo tempo. Define, também, quantas páginas podem ser visitadas’. (‘Edição 1 – O que é franquia de dados?’. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php?option=com_content&view=article&id=497&Itemid=804. Acesso em 21/8/2020).

30. Na sequência, o mesmo documento esclarece aos consumidores o que acontece quando a franquia acaba. A depender do plano contratado, em alguns casos a internet é bloqueada, restando necessária a aquisição de um pacote adicional para continuar navegando. Em outros casos, de acordo com a Anatel, a velocidade é reduzida, mas sem interrupção do serviço. Nessas situações, para manter a mesma velocidade da contratada, o consumidor também precisa comprar um pacote adicional.

31. De acordo com as informações constantes da Proposta de Fiscalização e Controle 77 da Câmara dos Deputados, as queixas dos usuários do SMP aumentaram a partir de 2015, quando as empresas passaram a bloquear a conexão à internet após o consumo de toda a franquia contratada. Antes disso, porém, as operadoras procediam com a redução da velocidade de conexão, após o alcance do limite de dados contratado. Essa medida suscitou o questionamento se a prestadora estaria medindo corretamente o consumo de dados.

32. Consoante já descrito na instrução inicial (peça 7), a Resolução-Anatel 632/2014 aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). Independente do alcance do limite da franquia, o RGC prevê o corte do serviço de telecomunicação contratado para os casos de falta de pagamento. No entanto, não há menção específica no RGC ao corte da franquia de dados após o alcance do limite contratual.

33. O artigo 90 do RGC afirma que o corte do serviço de telecomunicação pode ser feito em caso de falta de pagamento, respeitando-se o prazo de quinze dias após notificação, podendo a prestadora suspender parcialmente o provimento do serviço. Essa suspensão parcial se caracteriza, no caso do SMP, conforme art. 92, inciso I, ‘pelo bloqueio para originação de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o consumidor, bem como para recebimento de chamadas a cobrar pelo consumidor’ e, consoante a parte final do inciso III do mesmo artigo, nas conexões de dados do SMP, essa suspensão parcial caracteriza-se ‘pela redução da velocidade contratada’.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

34. Adiante, o art. 93 prevê a suspensão total do provimento do serviço, passados trinta dias da inadimplência. Somente após trinta dias dessa suspensão total, o contrato pode ser rescindido (art. 97).

35. Para os casos de suspensão parcial e total do provimento do serviço, o art. 94 prediz que os consumidores de STFC e de SMP devem ter garantidas a possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens a serviços públicos de emergência definidos na norma, ter preservado seu código de acesso e acessar a central de atendimento telefônico da prestadora. Ressalte-se que não há menção no RGC a respeito de as prestadoras, com a suspensão parcial ou total do serviço por inadimplência, garantirem o acesso a algum site ou aplicativo nas conexões de dados do SMP.

36. Conforme visto, para a Anatel, nas situações em que é atingido o limite da franquia, que é diferente das circunstâncias vistas acima, de inadimplência do consumidor, permite-se o corte da internet, desde que prévia e claramente informado ao consumidor no momento da contratação do serviço, especificado no respectivo Plano de Serviços. Ou seja, segundo a Anatel, o plano de serviços contratado tanto pode prever a redução da velocidade quanto o corte da internet após consumo da franquia, até o próximo ciclo de faturamento.

37. Entende-se por plano de serviço, conforme o art. 2º, inciso VI, do RGC, 'o documento contendo descrição das condições de prestação do serviço quanto às características, acesso, utilização, facilidades, tarifas, preços, valores, regras e critérios de aplicação desses valores e preços'.

38. Tendo isso em vista, de acordo com a agência, cabe ao consumidor verificar se o plano de serviços contratado prevê corte da internet após o consumo da franquia ou a redução da velocidade de navegação. Entendimento esse também já ratificado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme Agravo em Recurso Especial 1.221.650 – MG.

39. Ainda sobre a mudança do modelo de negócios das operadoras de SMP, a partir de 2015, sobre franquia de dados móveis, a Anatel esclareceu, no Informe 6/2020/SUE (peça 13), que promoveu interações com as prestadoras, de modo que as operadoras Algar, Claro, Oi, Sercomtel, Tim e Vivo firmaram, em 2015, um Código de Conduta para a Comunicação da Oferta de Internet Móvel. Esse Código, de acordo com Anatel, foi resultado também de processos instaurados sobre medidas para esclarecimento, informação e educação para o consumidor sobre a interrupção da conexão de dados após o esgotamento do pacote de dados contratados.

40. Nos processos instruídos sobre as operadoras Vivo (SEI-Anatel 53500.008237/2015-59), Oi (SEI-Anatel 53500.008234/2015-15), Tim (SEI-Anatel 53500.008235/2015-60), Algar (SEI-Anatel 53500.008236/2015-12) e Claro (SEI-Anatel 53500.008233/2015-71) relatou-se que a Anatel convocou cada operadora, à época da divulgação da alteração do plano de negócio sobre franquia de dados móveis, para esclarecimento das seguintes informações:

- *A alteração planejada cria novos planos de serviço ou altera planos de serviços existentes? Em caso de alteração de planos, quais seriam afetados?*
- *Qual é a abrangência da mudança? Afeta consumidores de planos pós pagos e pré-pagos? Afeta consumidores existentes ou apenas novos?*
- *Como o consumidor poderá acompanhar o seu consumo de dados?*
- *Quais são os planos da prestadora para mitigar eventuais impactos das mudanças nos índices de reclamações de consumidores?*
- *Cronograma de implantação das alterações, incluindo: i) divulgação prévia das mudanças; ii) migração dos consumidores; iii) implantação de ferramentas de acompanhamentos de consumo.*

41. Nesses processos, a Anatel afirmou que, na interação com as prestadoras, alertou-as para as obrigações de prestarem informação com antecedência mínima de trinta dias, conforme o art. 52 do RGC, e medidas de educação do consumidor sobre o consumo de dados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

42. Nas conclusões dos respectivos processos, foram feitas orientações para que as operadoras alterassem suas formas de divulgação para melhor informar o consumidor, conforme transcrito a seguir do processo da Vivo (SEI-Anatel 53500.008237/2015-59), mesmo texto observado nos demais processos citados acima:

> *CONCLUSÃO*
>
> *6.1. No caso em tela, ainda que não tenha sido apurado de forma determinante se a prestadora VIVO cumpriu ou não a regulamentação, pelos fatos acima narrados, é imperioso resguardar o direito à informação.*
>
> *6.2. Em vista do exposto, propõe-se que o presente informe seja levado ao conhecimento da operadora para que adote, imediatamente, modificação no seu plano de divulgação da alteração de forma de uso dos dados pelos consumidores do SMP, de forma a melhor informar o consumidor. A estratégia recomendada, neste momento, pressupõe a adoção de plano de comunicação que permita ao usuário compreender seus direitos decorrentes da modificação adotada, as formas de acompanhamento de consumo e as alternativas disponíveis para a escolha de plano ou operadora mais aderentes ao seu perfil de consumo, bem como orientações sobre o uso consciente do serviço de dados.*

43. Também sobre o tema da franquia da telefonia móvel, a Anatel ressaltou que o modelo de prestação de serviços de telecomunicações oriundo da LGT permite que as prestadoras em regime privado optem pelo negócio que julgarem mais adequado às práticas comerciais, e que o bloqueio da conexão à internet após o consumo da franquia é possível e não fere as normas em vigor. A seguir, colaciona trecho do Informe 12/2015/PRRE, constante dos processos SEI da Vivo visto acima:

> *5.58. A prática de bloqueio de internet após consumo da franquia, porém, não é determinada pela Anatel, tampouco advém de sua regulamentação. O modelo de prestação de serviços de telecomunicações oriundo da LGT permite que prestadoras de serviços prestados em regime privado possam optar pelo negócio que julgarem mais adequados às práticas comerciais.*
>
> *5.59. Ademais, a alteração ou extinção de Planos não é novidade no setor e, como demonstrado, não advém do RGC. Esse regulamento apenas trata de formas e prazos de comunicação ao consumidor diante de tal circunstância. Ou seja, o artigo 52 ora combatido refere-se ao direito de informação e não à uma autorização de alteração ou extinção de ofertas em si, muito embora se entenda plenamente possível e legal a referida prática. A alteração ou a extinção de Planos de Serviços promovida pela Prestadora é possível, racional e razoável, além de proteger o consumidor que possui o SMP, por vezes, como única forma de comunicação. Por consequência, o bloqueio da conexão à internet após o consumo da franquia é possível e não fere as normas em vigor.*

44. Sobre esse assunto, a PFC 77/2016 destaca a tramitação de dois projetos de lei (PL 418/2015 e PL 4470/2015) prevendo a proibição de as prestadoras de SMP interromperem o acesso à internet para o usuário que exceder a franquia de dados contratada (peça 1, p. 13).

45. A título de exemplo, o primeiro, PL 418/2015, apensado ao PL 7415/2002, prevê que as operadoras de SMP não poderiam bloquear o acesso, mas sim reduzir a velocidade. Entre as justificativas do projeto consta que a nova forma de tarifação do consumidor, coloca-o em posição vulnerável, caso as operadoras não ofereçam mecanismos para controlar o consumo da franquia. Além disso, traz à baila o que dispõe o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), conforme a seguir:

> *(...) Não obstante, chamamos atenção para o que determina o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014): O texto estabelece que 'aos usuários é assegurada a não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização' (parágrafo IV do art. 7º). Exatamente por isso, apresentamos a presente proposição, que por certo será de grande valia para melhorar a qualidade dos serviços ofertados pelas operadoras do serviço móvel pessoal (PL 418/2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=59C7C472349D4327705DF76BA68F7167.proposicoesWebExterno1?codteor=1302883&filename=PL+418/2015. Acesso em 30/6/2020).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

46. Ainda sobre o tema da suspensão ou interrupção dos serviços, a Anatel, após decisões judiciais de 2 e 7 de abril de 2020, em sede de Ação Civil Pública, comunicou as prestadoras de telefonia fixa e móvel para que se 'abstivessem de suspender ou interromper o fornecimento dos serviços de telefonia fixa e móvel ao longo do período de emergência de saúde relativa ao COVID-19, bem como para que restabeleçam tais serviços no prazo de 24 (vinte e quatro) horas para os consumidores que tiverem sofrido corte por inadimplência'.

47. No entanto, em 15/4/2020, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região decidiu suspender a liminar anterior. De acordo com o presidente do TRF, a pandemia não poderia ser utilizada para justificar o descumprimento de obrigações jurídicas, sob pena de gerar descontrole das atividades econômicas, uma vez que paralela à queda da arrecadação, dever-se-ia levar em conta o grande aumento da demanda por serviços de telecomunicações em função do isolamento social ('Decisão do TRF3 suspende liminar que proibia cortes e Anatel emite comunicado às prestadoras de telefonia fixa e móvel'. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/institucional/mais-noticias/2562-decisao-do-trf3-suspende-liminar-que-proibia-cortes-e-anatel-emite-comunicado-as-prestadoras-de-telefonia-fixa-e-movel. Acesso em 12/6/2020).

III. Análise pela Anatel dos impactos na qualidade do acesso a redes em função da mudança do modelo de negócios das prestadoras de SMP

48. Conforme relatado anteriormente, a Anatel esclareceu que a redução na velocidade da internet, após consumo de franquia, é praticada segundo o modelo de negócios da prestadora de SMP, não havendo, portanto, impedimento regulamentar para a suspensão do serviço. Dada essa premissa, foi questionado se a Anatel eventualmente verificou se os impactos da mudança do modelo de negócios das operadoras refletiram-se na qualidade do acesso a redes pelos usuários. Essa indagação visou conhecer se tal medida apenas beneficiou as empresas ou se teve reflexos na melhoria da qualidade aos usuários.

49. Em sua resposta, a Anatel esclareceu que realiza o controle sistêmico da qualidade das redes de telecomunicações necessárias para a prestação da telefonia e internet móveis, baseado no acompanhamento conjunto dos indicadores previstos no Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução-Anatel 575/2011.

50. No que tange à eventual análise pela Anatel dos impactos na qualidade do acesso a redes em função da medida que ensejou o corte da conexão dos usuários em contraposição à redução na velocidade, a agência informou que não há estudo nesse sentido. Segundo a Anatel, a qualidade do SMP é monitorada por meio de indicadores de qualidade previstos em regulamento, não se confundindo essa atividade com o acompanhamento e o controle relacionadas aos aspectos de bilhetagem e tarifação (peça 13, p. 21).

51. A agência mencionou, também, a aprovação do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), publicado pela Resolução 717 de 2019, o qual revogou, a partir da sua publicação, alguns indicadores de qualidade previstos no RGQ-SMP.

52. No entanto, as disposições do novo regulamento, até o momento de elaboração desta instrução, encontram-se em fase experimental. Assim, de acordo com a Anatel, enquanto o novo regulamento não está totalmente vigente, são observados os indicadores previstos nas regras anteriores.

53. Verificou-se que, a partir da nova regulamentação, a aferição da qualidade dos serviços prestados contempla agora o Índice de Qualidade dos Serviços (IQS), o Índice de Reclamação dos Usuários (IR) e o Índice de Qualidade Percebida (IQP).

54. Em relação ao IQS, são descritos os seguintes indicadores relativos a redes de SMP, especificamente sobre conexão de dados:

IND3 – Conexão de Dados Medida na Rede de Acesso;

*IND4 – Cumprimento da Velocidade de **download** e **upload**;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

IND5 – Latência Bidirecional da Conexão de Dados;

IND6 – Variação da Latência da Conexão de Dados;

IND7 – Perda de Pacotes da Conexão de Dados; e

IND8 – Disponibilidade aos usuários sem interrupção.

55. A Anatel acrescentou em sua resposta à diligência que, para os casos em que se verificam descumprimentos das metas estabelecidas na regulamentação, a Anatel instaura Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado), cujo rito obedece ao disposto no Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução 612/2013. As sanções, quando cabíveis, são estabelecidas observando o Regulamento de Aplicação de Sanções Administravas (RASA), aprovado pela Resolução 589/2012.

56. Feitas essas colocações, passa-se a seguir a tratar dos trabalhos anteriores do TCU relacionados ao assunto tratado na SCN.

IV. Trabalhos anteriores do TCU e aprovação do RGC

57. Como já descrito na instrução inicial (peça 7, p. 2), a CPI dos crimes cibernéticos constatou insatisfação entre os usuários de internet móvel quanto à qualidade dos serviços prestados, especialmente quanto ao consumo de dados dentro da franquia dos planos, também em razão do crescimento do uso da internet, em detrimento dos serviços de telefonia.

58. Ainda que o pedido recaia somente sobre os serviços de internet prestados pelas operadoras de telefonia celular, levantamento demonstrado na instrução inicial trouxe processos no TCU relacionados à qualidade da prestação de todos os serviços de telecomunicações, dentre eles os de SMP.

59. Verificou-se que o tema da qualidade na prestação de serviços de telecomunicações foi objeto de diversas fiscalizações do TCU nos últimos anos. Como desdobramentos desses trabalhos, foram verificadas, à época, fragilidades na atuação da Anatel quanto à realização de fiscalizações sobre a prestação dos serviços de telecomunicações em consonância com os regulamentos vigentes; problemas quanto à ausência de regulamentos específicos sobre direitos do consumidor; e ineficácia nas medidas saneadoras para mitigar o expressivo número de contestações dos usuários dos serviços, principalmente quanto aos mecanismos de cobrança utilizados pelas operadoras.

60. Dentre essas fiscalizações, destaque-se a auditoria operacional, TC 023.133/2015-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, sobre a atuação da Anatel quanto à qualidade da telefonia móvel e monitoramentos dos Acórdãos 1.458/2005, de relatoria do Min. substituto Marcos Benquerer, 2.109/2006, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, 1.864/2012, de relatoria do Min. substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 210/2013, de relatoria do Min. José Jorge e 2.926/2013, de relatoria do Min. substituto Augusto Sherman Cavalcanti, todos do Plenário do TCU.

61. Em 7/3/2014, a Anatel aprovou o RGC, cujo objetivo, segundo a agência reguladora, seria tornar mais transparentes as condições de contratação e prestação dos serviços de telecomunicações. O RGC entrou em vigor em 10/9/2015 e tem como objetivo estabelecer regras sobre atendimento, cobrança e oferta de serviços de telecomunicações, como Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), Serviço de Televisão por Assinatura ou Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e o Serviço Móvel Pessoal (SMP).

62. O processo TC 018.022/2013-8, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, o qual tratava de SCN sobre procedimentos da Anatel para fiscalizar a qualidade dos serviços prestados aos consumidores de telecomunicações, ponderou o fato desse regulamento haver tramitado na agência desde 2010. Com isso, verificou-se extenso período para elaboração de norma que contemplasse as questões mais frequentes trazidas pelos usuários dos serviços, nos diferentes canais de atendimento dos consumidores.

63. O retromencionado processo apontou, também, diversas inovações trazidas pelo citado regulamento, como, por exemplo, a possibilidade de realizar cancelamento automático do serviço de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

telecomunicação, medidas que visem à maior transparência na oferta dos serviços e centralização da central de atendimento ao consumidor no caso de pacotes oferecidos em forma de combos, cujas ofertas conjuntas mais comuns no mercado, de acordo com a Anatel, são de telefonia fixa, banda larga fixa e televisão por assinatura. Mas há também combos que abrangem a telefonia móvel.

64. Outro processo do TCU, desta vez relacionado aos sistemas de cobranças das operadoras de telefonia fixa e móvel, foi tratado no TC 024.260/2009-9, de relatoria do Min. José Jorge. Foi verificado que, até o momento da elaboração do relatório do TCU naquele processo, não havia sido realizada nenhuma auditoria específica nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras do SMP. Constatação também vista no processo que gerou o Acórdão 2.109/2006 TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar.

65. Em consequência, o Acórdão 210/2013 TCU-Plenário determinou à Anatel que estudasse a viabilidade de realizar auditoria específica nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do SMP, contemplando, dentre outras, questões sobre: se os sistemas de medição e cobrança das operadoras possuíam fragilidades que facilitassem ou induzissem a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas; se os sistemas levavam ao risco de ocorrência de cobranças em duplicidade, não reconhecidas ou indevidamente atribuídas ao consumidor; descumprimento de ofertas de tarifas ou franquias diferenciadas, cobranças de encargos financeiros ou contratuais em desacordo com o contrato ou regulamentos e envio de faturas sem detalhamento de serviços prestados e cobrados.

66. Dados disponíveis no site da Anatel e em órgãos de defesa do consumidor, consultados à época da fiscalização acima, mostravam que a atividade de cobrança era a que mais apresentava problemas no serviço de telecomunicações, havendo aumentado a proporção de reclamações junto à Anatel de 2009 a 2012.

67. Também mostrado na instrução inicial (peça 7, p. 4-5) do presente processo, dados da Anatel revelaram uma sequência de queda no número de reclamações sobre serviços de telecomunicações de 2016 a 2018, observando-se, porém, um aumento nos números de 2019. A telefonia celular continuava sendo a que demandava o maior volume de contestações dos usuários. Por sua vez, a cobrança dos serviços pré e pós-pagos constavam como o principal motivo de queixas dos usuários, sendo que as queixas sobre cobrança ou crédito pré-pago respondiam, sozinhas, por cerca de 40% das reclamações registradas em 2018 e 2019, de acordo com a Anatel. Em relação aos números de reclamações sobre cobrança de dados móveis, serão explicitados adiante nesta instrução.

68. O Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, relativo ao processo 018.022/2013-8, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, determinou à Anatel, entre outros, que enviasse ao TCU relatório sobre os resultados de todas as fiscalizações nos sistemas de cobrança e faturamento das empresas de telefonia fixa e móvel realizadas em atendimento ao disposto no Acórdão 210/2013-TCU-Plenário, visto acima.

69. Também no processo 018.022/2013-8, acerca da determinação do Acórdão 210/2013, a Anatel informou que estavam em andamento duas fiscalizações nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras de serviço móvel Vivo e Claro, que seriam concluídas em agosto de 2013. Outras fiscalizações semelhantes nas demais operadoras seriam feitas no segundo semestre de 2013. Com isso, o TCU concluiu que a atividade de verificar as contas expedidas pelas operadoras estava em estágio inicial na Anatel, apesar de já haver sido apontada a necessidade de realização desses trabalhos em diversos acórdãos do TCU, desde 2006.

70. Acerca da deficiência no processo de fiscalização da Anatel quanto à qualidade da telefonia móvel, o processo 023.133/2015-5, de relatoria do Min. Bruno Dantas, em relação aos itens sobre fiscalizações da Anatel nos sistemas de faturamento e cobrança das empresas de telefonia móvel, apontou para uma baixa atuação da Anatel nos problemas referentes à cobrança dos serviços de SMP, de modo a que se pudesse refletir na redução das reclamações e no nível de satisfação dos consumidores com a qualidade do SMP.

71. Assim, considerando que o TCU havia apontado poucas fiscalizações nos sistemas de cobranças das operadoras de telefonia celular, bem como baixa correlação entre as reclamações dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

consumidores e inaplicação de dispositivos regulamentares, o Tribunal propôs à Anatel a apresentação de um plano de fiscalizações acerca desse assunto e medidas proativas para redução das contestações. Essas medidas, de acordo a equipe de fiscalização do TCU, pretendiam contribuir para a redução dos problemas com cobrança e faturamento, através de ações que solucionassem as principais reclamações de forma sistêmica, e para a ampliação da divulgação ao usuário das informações necessárias para a sua compreensão e o seu controle sobre a cobrança efetuada pela operadora, consoante os termos do Acórdão 2.333/2016 TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

72. Vê-se, portanto, que o Tribunal vem acompanhando, há vários anos, a atuação da Anatel no que tange à qualidade dos serviços de telecomunicações e tem cobrado do órgão regulador que adote as providências previstas no seu campo de atuação.

73. Considerando que as fiscalizações tratadas nos TC(s) 023.133/2015-5, 018.022/2013-8 e 024.260/2009-9 reuniram informações que contemplam dados a respeito das fiscalizações da Anatel sobre sistemas de cobrança das operadoras de telefonia móvel, conforme dispõe a alínea 'a' do relatório prévio à PFC 77/2016, especialmente quanto às fiscalizações da Anatel sobre sistemas de cobrança das operadoras de telefonia móvel, propõe-se que sejam encaminhadas ao solicitante e demais interessados cópias dos Acórdãos 2.333/2016-TCU-Plenário, 596/2015-TCU-Plenário e 210/2013-TCU-Plenário, acompanhados dos relatórios e votos respectivos.

V. Fiscalizações da Anatel nas operadoras de SMP

74. A presente SCN volta a apresentar a demanda de fiscalizações da Anatel sobre os serviços de telefonia móvel, com foco na cobrança de dados dos usuários de internet. Para conhecer quais foram as fiscalizações da Anatel mais recentes sobre a atuação das operadoras de SMP; conhecer quais medidas mitigadoras para reduzir as reclamações; e as ações voltadas à melhoria da transparência das ações, a seguir, é mostrada a resposta da agência ao questionado na diligência da presente Solicitação do Congresso Nacional.

75. Por meio da diligência do TCU, Ofício 122185/2020-TCU/Seproc, requereu-se a prestação de informações sobre fiscalizações realizadas pela Anatel nas operadoras de SMP, quanto ao consumo da franquia de dados móveis, à cobrança pela prestação desses serviços, à transparência na divulgação de promoções, em consonância com o RGC, com o Código de Defesa do Consumidor e demais regulamentos pertinentes.

76. Conforme explicado no item 17 da presente instrução, acerca dos processos de planejamento das fiscalizações da Anatel em determinado período, em consulta ao site da agência, observou-se, após a vigência do RGC, que os Planos Anuais de Fiscalização (PAFs), a partir do primeiro trimestre de 2015, passaram a prever a realização de procedimentos de fiscalização para verificação de cumprimento das obrigações estabelecidas nesse regulamento.

77. O PAF de 2015 previu a ação de acompanhamento de controle dos processos de faturamento do SMP. Já o planejamento de fiscalização de 2016 considerou como tema prioritário os direitos e garantias dos consumidores, dispostos no RGC, e a qualidade da banda larga do SMP. Em 2017 e 2018, deu-se destaque, dentre outros, aos temas das relações de consumo, especialmente os subtemas relacionados à cobrança de serviços e ao monitoramento da qualidade, com ênfase na banda larga. Por fim, o planejamento para 2019 e 2020 previa a promoção de ações regulatórias orientadas à proteção do consumidor e à melhoria das relações de consumo, especialmente nas questões ligadas à oferta e ao relacionamento.

78. Na resposta ao TCU, a Anatel encaminhou uma planilha contendo a consolidação das 114 (cento e catorze) fiscalizações realizadas sobre os assuntos especificados na diligência, no período de 2013 a junho de 2020. O documento informa a situação atual na agência, se concluídas ou se ainda estão em andamento, consoante pode-se verificar a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

***Tabela 1**. Fiscalizações da Anatel sobre dados móveis e SMP*

	Tema das fiscalizações	***Concluídas***	***Em andamento***	***Total de fiscalizações***
a	*Fiscalizações sobre dados móveis*	*25*	*9*	*34*
b	*Fiscalizações sobre consumo de franquia de dados móveis*	*25*	*6*	*31*
c	*Fiscalizações sobre aplicação de dispositivos do RGC quanto a serviços SMP*	*93*	*14*	*107*
d	*Fiscalizações sobre regularidade da prestação de informações aos usuários previstas no art. 62, incisos VII, VIII e X da Resolução 632/2014 da Anatel*	*28*	*2*	*30*
e	*Fiscalizações sobre a conformidade da cobrança do serviço de dados com regulamentos e Código de Defesa do Consumidor*	*30*	*8*	*38*
f	*Fiscalizações sobre transparência na divulgação de ofertas e planos contratados*	*43*	*2*	*45*

Fonte: Anatel

79. Além das informações quantitativas presentes na planilha, a Anatel respondeu no Informe 6/2020/SUE (peça 13, p. 1) que, desde o ano de 2017, realiza fiscalização regulatória dos sistemas de tarifação, bilhetagem e faturamento das empresas prestadoras do SMP.

80. A primeira rodada de fiscalização foi feita nas empresas com Poder de Mercado Significativo (PMS) do SMP: Claro S.A., Tim Celular S.A., Vivo S.A. e OI S.A. Na segunda rodada, a empresa Algar Telecom foi incluída no rol de fiscalizações.

81. Segundo a Anatel, a demanda dessas fiscalizações abrangeu os seguintes itens:

> *1) verificar a precisão das ferramentas utilizadas pelas prestadoras para a medição do consumo individual de volume de dados (SMP e SCM);*
>
> *2) verificar a precisão das ferramentas utilizadas pelas prestadoras para medir o acesso a rede de dados no caso de franquias diárias (SMP);*
>
> *3) verificar a aderência das medições utilizadas pela prestadora com o cobrado do consumidor (SMP);*
>
> *4) verificar a aderência das medições utilizadas pela prestadora e com o informado ao consumidor por meio das ferramentas de acompanhamento previstas no RGC (SMP e SCM);*
>
> *5) verificar se o consumidor é comunicado quando seu consumo se aproxima da franquia contratada, conforme o art. 80 do RGC.*

*82. Nesses trabalhos, entre os itens verificados para conhecer a regularidade do processo de bilhetagem e tarifação, destaca-se a fiscalização do chamado **Call Detail Record** (CDR), que, segundo Portaria-Anatel 1.293/2019, que aprova o Procedimento de Fiscalização de Bilhetagem, Tarifação e Faturamento do STFC e do SMP, define-se como:*

> *Registro produzido por um central ou bilhetador, contendo os detalhes do evento (chamada de voz, conexão de dados ou envio de SMS). É a informação primária gerada pela rede de serviços de uma prestadora de telecomunicações que contém as informações necessárias para que a cadeia de tarifação/faturamento possa processar e realizar a cobrança ao usuário final.*

83. Isto posto, a Anatel, em sua resposta, apresentou a descrição da fiscalização sobre tópicos que compõem o escopo dessa SCN, como explicitado abaixo (sem grifos no original):

> *3.5. Para a realização do trabalho de fiscalização foi elaborado um **check-list** de itens que deveriam ser averiguados pela Fiscalização da Anatel, que procurou cobrir todo o processo de bilhetagem e tarifação e a conformidade dos valores apurados no momento do faturamento. Para realizar esse trabalho, foram verificados documentos de cobrança, bases de clientes com respectivos planos e ofertas, ciclo de faturamento; demonstrativo de utilização pré-pago; **Call***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

__Detail Record__ - CDR bruto e medido (dados, voz, SMS); extrações de sistemas específicos, entre outros.

3.6. Esses documentos foram analisados para permitir a fiscalização responder as questões do __check-list__ relacionadas aos seguintes subtemas: __Franquias;__ Taxa de Instalação; Taxa de Adesão; Reajuste; Minutagem; Mensalidade; Descontos; Assinatura; Ponto Adicional; Documentos de Cobrança; Faturamento.

3.7. Após a elaboração dos relatórios e análise dos indícios de irregularidades encontradas pela fiscalização, a Anatel solicitou às empresas a apresentação de comentários em relação aos achados relativos aos itens em questão e de elaboração de Plano de Ação para solução. Essa fase dos processos em questão foi concluída entre o final de 2018 e o início de 2019.

3.8. Como as empresas apresentaram planos de ação para solucionar os apontamentos verificados, criou-se a necessidade de nova rodada de fiscalização para a apuração da efetividade dos Planos de Ação apresentados.

3.9. Além disso, durante a instrução dos processos verificou-se que alguns dos Planos de Serviço e ofertas utilizados na amostra já não eram mais comercializados pelas empresas, o que demandava uma atualização do cenário acompanhado.

3.10. Considerando esses fatores, foi demandada nova atividade de fiscalização em abril/2019, tendo como escopo de verificação os indícios de irregularidade encontrados na primeira rodada de fiscalização.

3.11. Com o intuito de agilizar o processo de fiscalização de cada uma das prestadoras avaliadas, foi estabelecido que seriam fiscalizados apenas os itens que apresentaram indícios de irregularidade na primeira rodada. Quando os itens se repetiam entre as empresas, eles deveriam ser fiscalizados em todas elas com prioridade alta. Esse peso também foi dado para os casos em que o achado se repetisse em mais de uma modalidade de pagamento de plano das empresas em questão no SMP.

84. Com isso, verifica-se que foram realizadas, desde 2017, duas rodadas de fiscalizações pela Anatel para analisar a cobrança feita sobre os serviços de dados móveis, com destaque, entre os itens objeto dos trabalhos, para o exame de franquias, minutagem, descontos, cobranças e faturamento.

85. Os trabalhos sinalizaram para a necessidade de elaboração de plano de ação pelas empresas para solução dos indícios de irregularidade apontados. Após a apresentação desses planos, foi feita nova rodada de fiscalização pela Anatel, ainda sem resultados consolidados conclusos.

VI. Fiscalizações da Anatel nas operadoras de SMP sobre prestação de informações aos usuários

86. A Anatel informou que, a partir da publicação do RGC, mediante a Resolução-Anatel 632/2014, o art. 22 passou a dispor sobre informações que deveriam constar no espaço reservado do consumidor, exceto para empresas de Pequeno Porte. Esses elementos poderiam ser acessados em canais de atendimento por internet, por meio de identificação pessoal e senha. As chamadas 'ferramentas de acompanhamento' previstas no RGC são consolidadas no espaço reservado, que possibilita ao consumidor acompanhar os serviços ofertados e efetivamente contratados, consoante os itens previstos no art. 22, a seguir transcritos:

Art. 22. No espaço reservado, o Consumidor deve ter acesso, no mínimo:

I - à cópia do seu contrato, do Plano de Serviço de sua opção e outros documentos aplicáveis à oferta à qual se encontra vinculado, inclusive Contrato de Permanência, quando for o caso;

II - ao sumário do contrato, contendo as principais informações sobre o Plano de Serviço ou oferta promocional contratados, incluindo reajustes de preços e tarifas, alterações nas condições de provimento do serviço e promoções a expirar, e o término do prazo de permanência, se aplicável;

III - à referência a novos serviços contratados;

IV - aos documentos de cobrança dos últimos 6 (seis) meses;

V - ao relatório detalhado dos serviços prestados dos últimos 6 (seis) meses;

VI - à opção de solicitação de cópia da gravação de suas interações, quando for o caso;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

VII - ao histórico de suas demandas registradas nos últimos 6 (seis) meses;

VIII - a recurso que lhe possibilite o acompanhamento adequado do uso do serviço contratado, durante sua fruição;

IX - ao perfil de consumo dos últimos 3 (três) meses; e,

X - ao registro de reclamação, solicitação de serviços, pedidos de informação e rescisão de seu contrato, ou qualquer outra demanda relacionada ao serviço da Prestadora.

§ 1º O espaço reservado ao Consumidor deve respeitar as condições de acessibilidade.

§ 2º Devem estar disponíveis ao Consumidor, em todo o Atendimento por Internet, as opções de salvar cópia das informações e documentos consultados no espaço reservado, e de remetê-los para endereço de correspondência eletrônica a ser fornecido no momento da consulta.

§ 3º A rescisão do contrato por meio do espaço reservado deve ser processada de forma automática, sem intervenção de atendente.

87. A Resolução 632/2014 da Anatel também estabelece, em relação à cobrança dos serviços de telecomunicações e ao espaço reservado ao consumidor, as seguintes obrigações:

Art. 62. A Prestadora deve fornecer relatório detalhado dos serviços e facilidades prestados, em ordem cronológica, a todos os seus Consumidores, em espaço reservado em sua página na internet e, mediante solicitação, por meio impresso, incluindo, quando aplicável, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

VII - o volume diário de dados trafegados;

VIII - os limites estabelecidos por franquias e os excedidos;

(...)

X - o valor da chamada, da conexão de dados ou da mensagem enviada, explicitando os casos de variação horária.

88. Questionada sobre o número de fiscalizações e os resultados dos trabalhos acerca da regularidade da prestação dessas informações aos usuários no espaço reservado, pergunta essa que abrange o mesmo teor do item 'b' da SCN, a Anatel respondeu que foram feitas 28 fiscalizações, com duas ainda em andamento.

89. Em relação a eventuais problemas encontrados nessas fiscalizações e quais medidas saneadoras, dentre as quais, multas aplicadas, conforme inquirido no item 'c' da SCN, a Anatel respondeu que realizou busca no sistema de processos da agência, a qual retornou a existência de sete Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) instaurados em desfavor de operadoras de SMP, em razão de descumprimento das obrigações previstas nos incisos do RGC descritos acima (art. 22, inciso IX e art. 62, incisos VII, VIII e X). Todos esses procedimentos ainda se encontram em andamento, de acordo com a Anatel.

90. Desses processos, apenas um teve decisão de 1ª instância proferida até o momento, o Pado 53500.013670/2019-30, por meio do Despacho Decisório 275/2019/CODI/SCO, de 07/01/2020, que aplicou sanção de multa à prestadora Nextel, no valor de R$5,6 milhões, aproximadamente. A Anatel ressaltou, porém, que essa multa diz respeito a todas as infrações tratadas no Pado, e não apenas à infração referente ao art. 22, inciso IX, do RGC.

91. Os processos SEI-Anatel 53500.006366/2019-36 e 53500.013132/2018-64 foram instaurados após fiscalizações na operadora Telefônica (Vivo) para verificar o cumprimento de dispositivos do RGC. Dentre outros, foram vistos problemas no fornecimento de informações no espaço reservado ao consumidor no site da operadora, especialmente quanto ao perfil de consumo nos últimos três meses. Esses problemas também foram vistos nas fiscalizações realizadas na Tim e na Nextel.

92. Já em relação ao descumprimento do art. 62, inciso VII, relativo à prestação de informações acerca do volume diário de dados trafegados, foram vistos em fiscalizações nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

operadoras Algar e Oi. Ambas as fiscalizações foram feitas para verificar a precisão das ferramentas utilizadas pelas prestadoras de SMP para a medição do consumo individual de volume de dados, a aderência das medições utilizadas pelas prestadoras com o cobrado do consumidor e a realização da comunicação ao usuário quando seu consumo se aproxima da franquia contratada.

93. Na fiscalização da Algar (SEI-Anatel 53524.000478/2017- 43), observou-se divergência entre a informação de consumo disponibilizada para o usuário (Portal Usuário) e a medição indicada pela plataforma de cobrança de usuários pré-pagos (OCS) - informação do Portal Usuário inferior à medição; e apresentação de consumo no Portal Usuário não correspondente à medição do consumo a ser utilizada para cobrança dos usuários no caso de usuários detentores de mais de um acesso telefônico.

94. Já a fiscalização na operadora Oi (SEI-Anatel 53508.001472/2017- 91) apontou para problemas como redução da velocidade de conexão antes da franquia ser integralmente atingida; inconsistências no detalhamento do consumo de dados; e forma de apresentação de saldos das franquias e consumo de dados insuficientes em determinados planos. De modo geral, destaca-se que ao longo da fiscalização, foram verificados diversos problemas relacionados à consistência entre as informações de consumo disponibilizadas em faturas ou históricos de consumo para os usuários do serviço de internet móvel e o efetivo consumo da franquia realizado pelos consumidores.

95. Em relação à prestação de informações sobre valor de chamada, da conexão de dados ou da mensagem de texto enviada, conforme inciso X do art. 62 do RGC, a Anatel respondeu que não existem Pados instaurados em razão de descumprimento desse dispositivo, até o momento.

96. Ainda sobre fiscalizações com assunto relacionado à prestação de informações ao consumidor, a Anatel informou a realização de 17 (dezessete) fiscalizações com foco no RGC e em outros normativos da agência, sendo que duas ainda estão em andamento.

97. De acordo com a Anatel, 'além de verificar se os dispositivos regulamentares relacionados ao espaço reservado estavam sendo cumpridos, entendeu-se necessário ir ao cerne da questão e avaliar se os consumidores estavam efetivamente conseguindo obter as informações previstas pela regulamentação' (peça 13, p. 3).

98. Desses procedimentos, a Anatel destacou que, após a realização de fiscalizações nas operadoras com maiores problemas nos respectivos espaços reservados, foram observadas melhorias inéditas nesses canais, que de fato atendessem as necessidades dos usuários e melhorassem suas experiências de uso dos serviços.

99. Segundo a agência, os espaços reservados de todas prestadoras participantes dos procedimentos, tais como Claro (SEI-Anatel 53500.005809/2018-91), Nextel (SEI-Anatel 53500.007097/2018-44), Oi (SEI-Anatel 53500.006556/2018-72), Sky (SEI-Anatel 53500.007168/2018-17), Tim (SEI-Anatel 53500.006270/2018-97) e Vivo (SEI-Anatel 53500.006798/2018-66) alcançaram 100% de regularidade às regras do RGC, em contraposição ao observado em 2017, quando a aderência às regras alcançava 9%, conforme itens 3.30 a 3.33 do Informe 6/2020/SUE (peça 13, p. 3).

100. Também foi questionado, na diligência do TCU, sobre fiscalizações realizadas pela Anatel acerca da coleta e da consolidação das informações de tráfego de dados contratados pelas empresas do SMP. Quanto a essas ações, solicitou-se a descrição de problemas encontrados e eventuais medidas saneadoras.

101. A Anatel listou, em relação à bilhetagem, ao faturamento e à cobrança, indícios de problemas constatados nas fiscalizações das prestadoras Vivo e Oi, com respectivas propostas mitigadoras realizadas pela agência.

102. A fiscalização empreendida na empresa Vivo identificou falha sistêmica no controle de consumo dos acessos pré-pagos da operadora. De acordo com a Anatel, o sistema, chamado NGIN, não detalhava integralmente o consumo de dados dos usuários. Ou seja, o sistema fazia a contagem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

do volume de dados sem que demonstrasse o consumo correspondente, afetando a transparência e o controle dos gastos da franquia por parte do consumidor.

103. A Anatel informou que a Vivo realizou correções no sistema, porém, sem abranger as falhas apresentadas anteriormente.

104. Em nova fiscalização, a agência informou que não foram identificadas novas falhas no sistema e que o respectivo Pado encontra-se em fase de conclusão.

105. Outra fiscalização, também na Vivo, verificou arredondamento, a maior, na conversão de Bytes para Megabytes no sistema de controle de franquia de dados.

106. De acordo com a Anatel, a empresa Vivo adota o MegaByte (MB) como unidade de tarifação no tráfego de dados. Para a conversão de Bytes para KiloBytes (o qual se dá dividindo-se um determinado valor por 1024), realiza-se um arredondamento, sempre para cima, uma vez que não são consideradas as casas decimais do resultado da divisão. Questionada, a empresa informou que realiza a tarifação de forma análoga à cobrança de voz, conforme transcrição abaixo (sem grifos no original):

> *3.36.2. Em sua manifestação, a empresa argumentou que o modelo adotado pela Vivo S.A. para tarifação de dados, considera como unidade mínima de tarifação 1 KiloByte (1KB). De forma análoga no processo de tarifação de minutos de voz, onde após a cobrança de um período inicial de 30 segundos, independentemente da quantidade de segundos utilizados a menor pelo cliente, os minutos seguintes serão tarifados na cadência de 6 segundos. Assim, neste caso, podemos tomar por exemplo, uma ligação que tenha a duração real de 2,32 segundos, será tarifada como tendo a duração de 2,36 segundos.*
>
> ***3.36.3. De acordo com a Vivo, como não existe regulamentação específica para tarifação de dados, a empresa entende que não incorreu em irregularidade.***

107. Em nova fiscalização, demonstrou-se que o arredondamento ocorre ao final da sessão de uso de dados, o que, de acordo com a Anatel, 'geraria uma possível perda bem menor para o usuário' (peça 13, p. 4). O respectivo Pado também está em fase de conclusão, segundo a agência reguladora.

108. Outra constatação se deu em fiscalização na empresa Oi Móvel S.A., em que se verificou, em um caso do total de 140 analisados, uma diferença de 0,01 KBytes a mais de consumo do relatório detalhado de consumo em relação ao CDR bruto. A Oi foi notificada acerca do indício de irregularidade. A Anatel informou que a empresa não se manifestou até o envio da resposta à diligência do TCU neste processo (13/5/2020).

109. De acordo com a Anatel, também foi feita fiscalização junto à empresa Oi, analisando-se comparativamente os CDRs medidos de dados com o relatório detalhado de consumo. Foram identificados indícios de irregularidades em 215 de um total de 1.287 casos relativos a terminais pré-pagos, ou seja, cerca de 16,7%, de modo que os consumidores estariam sendo cobrados por um valor acima do que realmente utilizaram. Além disso, foram identificados casos em que o arredondamento da conversão dos dados não estava sendo realizado de maneira adequada. De acordo com a Anatel, a empresa foi notificada e ainda não se manifestou.

110. Conforme informado na manifestação da empresa Vivo, o regulamento do SMP, aprovado pela Resolução 477 de 2007 da Anatel, dispõe em seu artigo 33, § 1º, alíneas 'a', 'b' e 'c', sobre o faturamento das chamadas a cobrar, as quais devem observar os limites de unidade de tempo de tarifação de seis segundos; tempo inicial de tarifação de trinta segundos e que as chamadas ditas como faturáveis são aquelas com duração superior a seis segundos.

111. Observa-se, portanto, que os serviços de voz são faturados de acordo com o tempo de utilização. Estes, por sua vez, são calculados segundo as durações das ligações, seguindo as regras acima de contagem dos minutos e as tarifas estabelecidas nos respectivos planos de serviços.

112. Nos serviços de dados, os volumes também são medidos de acordo com o tipo de serviço. Essa contagem pode se dar de acordo com os bytes trafegados ou com o tempo de uso ou volume. No que diz respeito ao faturamento de dados, no entanto, a resolução da Anatel não apresenta orientação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

quanto à contagem dos bytes e conversão ou arredondamentos, como feito com os serviços de voz.

113. Por sua vez, a Portaria 1.293 da Anatel, de 18/9/2019, aprovou o procedimento de fiscalização de bilhetagem, tarifação e faturamento do serviço de telefonia fixa (STFC) e móvel (SMP), composto de orientações para os agentes de fiscalização na verificação dos respectivos itens.

114. Para a fiscalização do SMP, a portaria apresenta uma listagem de doze temas: geral, taxa de habilitação/adesão, mensalidade, franquias, unidade de tarifação, tempo de tarifação mínima, adicional de deslocamento; dados, reajuste, descontos (valores promocionais), cobrança de consumo e SMS/MMS. Cada tema vem acompanhado de respectivos pontos a serem verificados pela fiscalização, totalizando 32 itens, os quais poderão ser avaliados integralmente ou somente alguns, a depender da demanda de fiscalização.

115. Dentre os itens relacionados aos questionamentos objeto desta SCN, destacam-se a verificação quanto ao (s) tema (s):

- ***a) geral:*** *se os registros de consumo apresentados correspondem aos valores bilhetados e/ou tarifados no período considerado;*
- ***b) dados e franquias:*** *se as condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas; e se houve cobrança de evento franqueado;*
- ***c) unidade de tarifação:*** *se as condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas.*

116. Abaixo segue a descrição do que deve ser observado pela fiscalização da Anatel na análise desses itens, consoante a Portaria 1.293/2019 da Anatel, especialmente quanto ao tema da franquia e unidade de tarifação de dados (sem grifos no original):

> *12.4.2. DA VERIFICAÇÃO DOS ITENS DO TEMA FRANQUIAS*
>
> *12.4.2.1. Item: As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?*
>
> *(...)*
>
> *I - Para este item, verificar nos registros obtidos no item 11.3.1, aqueles correspondentes aos eventos de voz/internet/sms com valor 'zero'. A partir desses registros, identificar os que são descontados da franquia e os que são 'ilimitados', observando as regras nos respectivos regulamentos dos planos/promoções. Dentro do grupo classificado na categoria 'franqueado', verificar se enquadram nas regras de franquias dos planos/promoções.*
>
> *II - Para a base pré-paga, verificar nos registros de consumo dos códigos de acesso amostrados no item 11.4.4 (item 2.1 do terceiro RI), aqueles correspondentes aos eventos de voz/dados/sms com valor 'zero'. A partir desses registros, identificar os que são descontados da franquia e os que são 'ilimitados', observando as regras nos respectivos regulamentos dos planos/promoções. Dentro do grupo classificado na categoria 'franqueado', verificar se enquadram nas regras de franquias dos planos/promoções.*
>
> ***IV - Já para a verificação das franquias de dados, deverão ser observados os seguintes aspectos:***
>
> *a) Caso o plano/promoção verificado possua regras específicas para o uso de determinados tipos de aplicação (p.ex.:* ***whatsapp****, redes sociais etc.), deverá ser verificado se a apresentação das informações de consumo de internet na fatura (****spool files****) e nos registros do pré-pago estão devidamente discriminadas.*
>
> *b) Para fazer a diferenciação do tráfego cobrado do gratuito, as prestadoras utilizam uma informação registrada no CDR, denominada 'Rating Group' (item 2.2.2(a)(ii) do segundo RI).* ***Desta forma, utilizando os CDRs de dados obtidos no item 11.5.5, é possível fazer a associação com os respectivos registros de cobrança nas faturas do pós-pago e nos registros de evento do pré-pago e concluir se tais registros discriminam o tráfego cobrado do gratuito.***
>
> *2.2.2. Tarifação* ***online***
>
> *a) Para controle de franquia de dados*
>
> *i) Sistemas e plataformas responsáveis pelo controle de franquia de dados e funções de cada*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

sistema/plataforma;

*ii) Listar e detalhar todos os **Rating Groups** implementados na rede (Cobrado/Não cobrado, URLs associadas etc.);*

iii) Informar os mecanismos e recursos dos quais a prestadora dispõe para aferição do consumo da franquia;

iv) Indicar em que ponto da cadeia é executado o bloqueio do acesso ou redução da velocidade em função do término da franquia de dados;

v) Fornecer pelo menos um exemplo onde seja possível identificar a condição de utilização antes da aplicação do bloqueio/redução, o momento da aplicação do bloqueio/redução e a condição posterior ao bloqueio/redução.

c) Caso não haja esta discriminação, a fiscalização deverá buscar junto à prestadora fontes alternativas de informação que viabilizem a análise.

d) Uma vez que tal ponto esteja esclarecido, é possível verificar o consumo de dados e o respectivo desconto da franquia.

e) Caso o plano/promoção verificado possua regras de bloqueio do tráfego de dados ou redução da velocidade, após consumo total da franquia, a partir de uma amostra de usuários extraída da relação de acessos fornecida no item 2.11 do segundo RI-SMP, verificar se as datas/horários em que foi realizado o bloqueio ou redução de velocidade condizem com o momento do consumo total da franquia. Para tal verificação, analisar os registros de consumo da plataforma de tarifação online (preferencialmente acesso online).

2.11 Fornecer a relação de todos os acessos que sofreram redução e/ou bloqueio de dados em decorrência de esgotamento da franquia aplicados nos últimos 05 dias contados a partir da data de extração das informações. Para cada código de acesso deverá ser informado a data/hora da aplicação da restrição, o tipo (bloqueio ou restrição de velocidade) e o limite de franquia considerado. (Prazo: XX dias corridos)

12.4.2.2. Item: Houve cobrança de evento franqueado?

I - Para verificação deste item, verificar nos registros obtidos no item 11.3.1, aqueles correspondentes à cobrança por evento de voz/dados/sms. Nos casos em que há a cobrança, verificar se o limite da franquia contratada foi atingido, considerando a cronologia dos eventos com o intuito de constatar se houve cobrança de eventos que deveriam ser franqueados.

II - Para a base pré-paga, verificar nos registros de consumo dos códigos de acesso amostrados no item 11.4.4 (item 2.1 do terceiro RI), vinculados aos planos/promoções) e selecionar aqueles correspondentes à cobrança por evento de voz/dados/sms. Nos casos em que há a cobrança, verificar se o limite da franquia contratada foi atingido, considerando a cronologia dos eventos, com o intuito de constatar se houve cobrança de eventos que deveriam ser franqueados.

117. Verifica-se, do exposto, que a Anatel realiza procedimento específico de fiscalização sobre franquia de dados móveis, especialmente para averiguar a correta cobrança de itens previstos na franquia contratada como sendo de acesso ilimitado, como também sobre a correta relação de acessos bloqueados ou com redução de velocidade, após alcance do limite da franquia contratada.

118. Na sequência, apresentam-se os itens a serem fiscalizados quanto à unidade de tarifação de dados (sem grifos no original).

12.5.2. DA VERIFICAÇÃO DOS ITENS DO TEMA UNIDADE DE TARIFAÇÃO

(...)

12.5.2.2. Item: As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

(...)

II - No que se refere a dados, retirar uma amostra de registros de dados obtidos nos itens 11.3.1 (pós-pago) e 11.4.2 (pré-pago) e fazer a associação com os respectivos CDRs, obtidos no item 11.5.5. Verificar se a unidade de tarifação utilizada na fatura/registro de evento do pré-pago está compatível com a unidade de tarifação do plano/promoção verificado, comparando a medição de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

> *consumo real registrado no CDR com o consumo na fatura/registro de eventos.* ***Deverão ser observadas as conversões entre Bytes, Kbytes, Mbytes, Gbytes, utilizando o fator de 1024. (Ex.: 1 MByte = 1024 Kbytes = 1.048.576 Bytes)*** *(sem grifos no original).*
>
> *(...)*
>
> *12.8.2. DA VERIFICAÇÃO DOS ITENS DO TEMA DADOS*
>
> *12.8.2.1. Item: As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas? (Somente SMP)*
>
> *I - A partir dos registros selecionados nos item 11.3.1 deste procedimento (pós-pago), bem como dos itens 2.4 do segundo RI e 2.1 do terceiro RI (pré-pago),* ***deverá ser verificado se as cobranças pelo volume de dados trafegados, compra de pacotes adicionais e uso de franquias estão previstas nos planos de serviço/promoções e se os valores estão corretos (vigentes no período).***

119. Como se observa acima, acerca da fiscalização do item 'unidade de tarifação', a norma apenas orienta que se verifique se as conversões entre Bytes, Mbytes e Gbytes utilizam o fator de 1024. Também deve-se observar se a unidade de tarifação presente na fatura é a mesma da prevista no plano de serviço ou na promoção contratada pelo consumidor. Não há, como se observa, descrição de procedimento ou regra acerca de eventual arredondamento após o cálculo de volume de dados utilizado.

120. Por sua vez, compete ao plano de serviço de cada operadora descrever 'as condições de prestação do serviço quanto às suas características, ao seu acesso, utilização e facilidades, ***as tarifas ou preços associados, seus valores e as regras e critérios de sua aplicação****', conforme art. 2º, inciso VI, do RGC (sem grifos no original).*

121. No que diz respeito aos direitos do consumidor e à cobrança, pertinente a transcrição dos incisos IV e XX do art. 3º e art. 60 do RGC, os quais tratam dos preços cobrados pelas prestadoras (sem grifos no original):

> *Art. 3º O Consumidor dos serviços abrangidos por este Regulamento tem direito, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e nos regulamentos específicos de cada serviço:*
>
> *(...)*
>
> *IV -* ***ao prévio conhecimento e à informação adequada sobre as condições de contratação****, prestação, meios de contato e suporte, formas de pagamento, permanência mínima, suspensão e alteração das condições de prestação dos serviços,* ***especialmente os preços cobrados****, bem como a periodicidade e o índice aplicável, em caso de reajuste;*
>
> *(...)*
>
> *XX -* ***a não ter cobrado qualquer valor alheio à prestação do serviço*** *de telecomunicações sem autorização prévia e expressa.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 60. Os valores, os critérios de sua aplicação e as formas de pagamento dos serviços de telecomunicações devem ser estabelecidos nos Planos de Serviço,* ***respeitadas as regras específicas de cada serviço de telecomunicações****.*

122. Também de acordo com a LGT, o consumidor dos serviços de telecomunicações tem 'direito à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços' (Lei 9.472/1997, art. 3º, inciso IV). A Lei 13.673/2018 acrescentou o parágrafo único ao artigo 3º, afirmando que 'para o cumprimento do disposto no inciso IV do ***caput*** *deste artigo, a prestadora de serviço deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos cinco anos'.*

123. O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) enumera como direitos básicos do consumidor, 'a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e ***a igualdade nas contratações****' (art. 6º, inciso II). Também sobre a proteção contratual, o código estabelece que 'As cláusulas contratuais serão interpretadas de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

maneira mais favorável ao consumidor' (art. 47).

124. Tendo isso em vista, em que pese a regulamentação em vigor da Anatel não especificar a tarifação de dados, como o faz o regramento sobre a cobrança de voz, além de a prestadora do serviço de telecomunicação poder estabelecer os valores e critérios de sua aplicação no respectivo plano de serviço, desde que respeite as regras específicas de cada serviço de telecomunicação, é importante a agência atentar para que o consumidor não seja cobrado sobre valor alheio à prestação do serviço, ainda que o valor corresponda a uma 'perda bem menor para o usuário', especialmente dada a importância e ao crescimento do serviço de internet.

125. Nas situações em que ocorre o arredondamento a maior, após a conversão dos Bytes, como os descritos acima, a partir de informações de fiscalizações realizadas nas operadoras Vivo e Oi, faz-se necessário que os usuários sejam tarifados de forma isonômica, evitando-se discriminação ou prejuízos em função do plano de serviço contratado ou de diferentes formas adotadas na conversão dos Bytes, Megabytes, GigaBytes e assim por diante, realizados por cada operadora.

126. Portanto, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e disposições da Portaria-Segecex 9/2020, de 14/5/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de instituir requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do SMP, em analogia às disposições sobre cobrança de chamadas de voz de serviços de telefonia, dispostas no artigo 33, § 1º, alíneas 'a', 'b' e 'c', da Resolução-Anatel 477/2007, a fim de que a cobrança pelo serviço prestado represente com maior precisão o seu efetivo uso, em observância ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

127. Como benefício esperado da ação proposta, citam-se a melhoria da transparência da forma de tarifação de dados pelas prestadoras de SMP e de SCM, uniformização na contagem dos dados trafegados pelos usuários de internet móvel e fixa, evitando-se cobranças a maior, conferindo-se tratamento isonômico entre os usuários dos serviços e reduzindo possíveis insatisfações dos consumidores.

VII. Critérios de fiscalização adotados pela Anatel para aferir a implementação dos mecanismos de controle de uso das franquias de dados móveis das operadoras de SMP

128. De acordo com o parecer da CPI dos crimes cibernéticos, que motivou a SCN, alega-se que os mecanismos de controle dos sistemas de medição de consumo da franquia careceriam de implementação (peça 1, p. 4).

129. Acerca dessa indagação presente na PFC 77/2016, foi feita diligência solicitando que a Anatel informasse os critérios de fiscalização adotados para aferir a implementação desses mecanismos de controle. Também relacionado a esse tema, solicitou-se que informasse se os mecanismos de controle dos sistemas de medição de consumo da franquia de dados dos usuários de SMP conseguem aferir, de forma satisfatória, o desconto da franquia para acessos não abrangidos em franquias ilimitadas para acesso a determinados aplicativos, no âmbito de planos e promoções ofertados pelas operadoras. Nesse último caso, seria conhecer se as operadoras estariam medindo corretamente os chamados planos com franquia ***zero rating****.*

130. Em sua resposta, a Anatel afirmou que a Superintendência de Fiscalização (SFI) aprovou a Portaria 1.293/2019, conforme exposto na subseção VI da presente instrução, contendo diretrizes para a realização de fiscalização sobre as franquias de dados móveis.

131. De acordo com o item 3.123 do Informe 6/2020/SUE da Anatel, a mencionada fiscalização segue os seguintes procedimentos:

> *a) Coleta das informações na cadeia de tarifação, desde a fonte mais primária de informação (registros brutos) até as informações mais elaboradas (ex.: extrato de débitos de usuários pré-pagos, fatura, entre outros);*
>
> *b) Confronto das informações obtidas, identificando as possíveis divergências encontradas;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

c) Aprofundamento das divergências encontradas e reflexos no controle da franquia, se for o caso.

*132. Acerca do procedimento listado na alínea 'a' supra, a Anatel ressalta que a fonte mais primária são os registros brutos do tráfego de dados. Acrescenta que os dados são fiéis e confiáveis, tendo em vista sua padronização por organização internacional. De acordo com a Anatel, com essa informação, é possível verificar o volume de dados trafegados pelo usuário e a classificação para cada tipo de tráfego, podendo-se identificar, inclusive, a diferença entre o tráfego descontado da franquia daquele que não é descontado, também chamado de **zero rating**.*

*133. Assim, com esse mecanismo e ao confrontar o extrato de consumo de dados dos usuários, de acordo com a Anatel, é possível verificar o cumprimento do previsto em ofertas em que um determinado tipo de tráfego não é descontado da franquia, a exemplo de ofertas de **zero rating** para uso de aplicativos como **Whatsapp, Facebook e Twitter**.*

*134. São consideradas informações mais elaboradas, colhidas nos procedimentos de fiscalização da agência, as obtidas dos sistemas de tarifação **online** das operadoras, o qual atua na medida em que o tráfego acontece. Ou seja, assim que o usuário utiliza a internet, desconta-se o volume de dados da franquia até o limite contratado. De acordo com a Anatel, essa informação é tanto utilizada para apresentar ao usuário na barra de consumo, como para interromper a navegação ou diminuir a velocidade quando a franquia é atingida, a depender do que prevê o plano de serviços contratado.*

135. Segundo a agência, em atenção à alínea 'b' supracitada, todas as informações são confrontadas e analisadas. Em caso de divergência, verifica-se, principalmente, se há prejuízo ao usuário.

*136. Em resumo, foi exposto que na fiscalização da Anatel são analisadas as informações constantes dos CDRs, que registram o volume de dados trafegados e sua classificação como **zero rating** ou não. Na sequência, verifica-se se o consumo da franquia corresponde ao efetivamente trafegado. Em seguida, se o tráfego isento não está sendo descontado. Por fim, se a informação disponibilizada ao usuário corresponde ao volume de dados trafegados.*

137. Quanto às informações fornecidas aos usuários, a Anatel analisa os dados das faturas detalhadas do serviço e os demonstrativos de utilização para cada plano pós e pré-pago, obtidos periodicamente ou sob demanda do usuário. Também afirma que observa informação do percentual da franquia utilizada, disponibilizada em aplicativos da operadora ou em seu sítio da internet, no chamado espaço reservado.

138. Ainda de acordo com a Anatel, em caso de divergências, podem ser feitas análises mais aprofundadas. Isso ocorre por meio de testes que monitoram os registros gerados no sistema CDR, a troca de informações com os sistemas de tarifação e as informações fornecidas ao usuário, tanto em tempo real, como demonstradas na fatura.

139. Ao final do processo, gera-se um relatório de fiscalização analítico, contendo os procedimentos realizados e as amostras coletadas. Em caso de irregularidades, identifica-se, também, os acessos e usuários afetados.

*140. Quanto ao mecanismo de controle de ofertas **zero rating**, a Anatel respondeu, no item 3.127 do Informe 6/2020/SUE, que a fiscalização regulatória realizada pela Anatel não constatou falhas graves tanto nos sistemas de medição de consumo de franquia de dados de prestadoras do SMP, quanto no acesso ilimitado a determinados aplicativos, indicando que os sistemas atuais de controle, até o momento, seriam satisfatórios.*

141. Contudo, foram identificadas falhas pontuais nos sistemas de medição de algumas empresas, descritas abaixo.

*142. O relatório da fiscalização efetuado na Tim Celular S.A identificou desconto na franquia de determinados usuários pós-pagos de uso de serviços **Over The Top** (OTT) relativo ao aplicativo **Whatsapp**, quando a regra da promoção previa isenção do tráfego nesse aplicativo até o limite de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

6GB (Gibabytes).

143. A empresa alegou que o tráfego consta da plataforma de tarifação, porém, não é descontado da franquia de dados do usuário. Segundo a Tim, todos os bilhetes processados na plataforma de tarifação são listados no relatório detalhado do usuário. Nesse relatório, constam informações como data/horário, área de registro e quantidade de dados trafegados, proporcionando controle sobre os dados, acompanhamento do que é faturado ou não, e inibição de eventuais cobranças indevidas. De acordo com a operadora, tal procedimento estaria conforme o disposto no art. 62 do RGC, acerca do fornecimento aos consumidores de relatório detalhado dos serviços e facilidades prestados.

*144. Para ratificar a informação, a agência informou que a Tim realizou novos testes sobre tráfego de dados no aplicativo **Whatsapp**, não tendo sido constatadas falhas.*

145. Em nova fiscalização o item foi novamente verificado, não tendo sido encontrado evidências de aplicação de regras de uso de OTT divergentes de ofertas. A Anatel informou, ainda, que o Relatório de Fiscalização nº 4/2020/GR04FI3/GR04/SFI (SEI nº 5234069) encontra-se em fase de conclusão, quando então será encaminhado para a Superintendência competente para fins de eventual instauração de Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado).

*146. O relatório da fiscalização efetuada na Claro S.A. 156/2019/GR03FI1/GR03/SFI (SEI nº 5079859) apontou fragilidades no lançamento do consumo de dados na plataforma de tarifação sem que houvesse **byte** tarifável trafegado. A empresa foi devidamente notificada acerca do indício de irregularidade e ainda não havia se manifestado. O procedimento de fiscalização, segundo a Anatel, também está em fase de conclusão.*

147. O relatório da fiscalização na Oi 1/2020/GR02FI1/GR02/SFI (SEI nº 5142311) destacou a existência de um caso de registro de consumo de dados de um usuário pré-pago constando do relatório de consumo detalhado, sem ter sido registrado no CDR de dados. Porém, a Anatel informou que não foi possível verificar a veracidade das informações constantes do relatório detalhado, tendo em vista problemas no armazenamento de informações sobre dados da empresa em determinado período, para códigos de acesso do SMP, cuja solução extrapolaria o prazo da inspeção de fiscalização da agência, à época. A empresa foi notificada e não havia apresentado a defesa até a data de produção do Informe elaborado em resposta à diligência do TCU. O processo está em fase de conclusão e, segundo a Anatel, o item será objeto de nova rodada de fiscalização na operadora.

VIII. Fiscalizações da Anatel nas operadoras de SMP sobre cobrança de serviços de dados e conformidade com regulamentos vigentes

148. A PFC relata a necessidade de se averiguar desde o processo de coleta de dados até a cobrança do serviço de internet móvel, a partir de fiscalizações realizadas por parte do órgão regulador.

149. No tocante às fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de SMP para verificar se a cobrança feita pela prestação do serviço de dados está em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela agência e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor, bem como respectivos problemas encontrados, a Anatel respondeu que foram feitas 30 fiscalizações já concluídas e oito estão em andamento.

150. Com referência aos Pados instaurados por falhas nas cobranças pelos serviços prestados, a Anatel informou que o RGC disciplina a cobrança de serviços prestados tanto de forma genérica quanto nas modalidades pré e pós-paga, conforme disposto a seguir.

> *3.41. Dentre os dispositivos genéricos que tenham relação com a presente demanda, destaca-se o art. 60, que assim dispõe:*
>
> *Art. 60. Os valores, os critérios de sua aplicação e as formas de pagamento dos serviços de telecomunicações devem ser estabelecidos nos Planos de Serviço, respeitadas as regras específicas de cada serviço de telecomunicações.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

3.42. Já dentre os dispositivos que dizem respeito às modalidades pré-pagas dos serviços, destaca-se o art. 71, caput e parágrafo único, do RGC, que assim dispõe:

Art. 71. O Consumidor deve ter à sua disposição recurso que lhe possibilite a verificação, em tempo real, do saldo de crédito existente, bem como do prazo de validade, de forma gratuita.

Parágrafo único. Para fins do disposto no ***caput****, a Prestadora deve disponibilizar, no mínimo, no espaço reservado ao Consumidor na internet e por meio do seu Centro de Atendimento Telefônico, opção de consulta ao saldo de créditos e respectivo prazo de validade, de forma gratuita, em todas as solicitações do Consumidor.*

3.43. Por sua vez, dentre os dispositivos que fazem referência à modalidade de pagamento pós-paga dos serviços, destacam-se os seguintes:

Art. 74. O documento de cobrança deve ser inviolável, redigido de maneira clara, inteligível, ordenada, em padrão uniforme e deve conter, sempre que aplicável:

I - a identificação do período que compreende a cobrança e o valor total de cada serviço, e facilidades cobradas, bem como de promoções e descontos aplicáveis;

(...)

Art. 79. Para serviços ofertados sob a forma de franquia, a cobrança deve considerar a franquia não utilizada e demais regras tarifárias no período em que o serviço foi realizado.

151. O Manual explicativo do RGC esclarece que o perfil de consumo é apresentado em formato de relatório, com as informações do consumo mensal e discriminação do serviço, apresentando o volume de consumo. Por sua vez, o documento descreve como volume de dados móveis do SMP a quantidade de dados consumidos, em Megabytes ('Manual Explicativo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações'. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=335492&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=335492.pdf. Acesso em 27/8/2020).

152. Já em relação aos itens básicos do documento de cobrança, conforme art. 74 do RGC, o Manual explicativo lista os seguintes elementos que devem compor a fatura do consumidor:

O documento de cobrança deve conter, sempre que aplicável:

a) a identificação do período que compreende a cobrança e o valor total de cada serviço e facilidades cobradas, bem como de promoções e descontos aplicáveis;

b) a identificação do valor referente à instalação, ativação e reparo, quando sua cobrança for autorizada pela regulamentação;

c) o número do Centro de Atendimento Telefônico da prestadora que emitiu o documento de cobrança;

d) o número da Central de Atendimento da Anatel;

e) a identificação de multas e juros aplicáveis em caso de inadimplência;

f) o detalhamento dos tributos, por serviços; e

g) a identificação do(s) plano(s) de serviço ao(s) qual(is) o consumidor está vinculado.

153. Feitas essas colocações, a Anatel identificou quatro Pados instaurados contra operadoras de SMP por descumprimento das obrigações constantes do art. 60 do RGC, sendo dois em desfavor da operadora Tim, um da Claro e outro da Telefônica (Vivo). Todos os processos encontram-se em fase de instrução, sem decisão de mérito. Ressalte-se, no entanto, que por se tratar de dispositivo genérico sobre cobrança de serviço de telecomunicações, não necessariamente tratar-se-iam de cobrança irregular de dados móveis, podendo abranger qualquer tipo de cobrança irregular do SMP, de acordo com a resposta da Anatel, conforme poderá ser visto a seguir.

154. Verificou-se que uma das fiscalizações realizada na operadora Tim versou sobre a cobrança de serviço de SMP (SEI-Anatel 53532.000652/2018- 30), tendo sido instaurado Pado por descumprimento do art. 60 do RGC, dentre outros dispositivos, especialmente os que tratam da restituição de valores cobrados indevidamente pela prestadora. O trabalho buscou aferir o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

ressarcimento de mais de 199 mil usuários que tiveram cobranças indevidas, nas faturas de abril de 2017, relativas a multas e juros indevidamente cobrados no faturamento do mês anterior.

155. Segundo o relatório de fiscalização da Anatel, a análise indicou cobrança indevida de multa e juros por 'pagamento em atraso', devido ao fato de não ter sido considerado pela prestadora que o dia 01/03/2017 foi o primeiro dia útil após o feriado de carnaval. Constatou-se que essa cobrança indevida incidiu sobre 199.995 faturas de abril de 2017, do total de 361.512 faturas vencidas no feriado de carnaval, em todo território nacional.

156. A fiscalização na Claro (SEI-Anatel 53504.003563/2016- 11) foi sobre oferta e contratação de serviços, realizada pela Anatel no período de 4/4/2016 a 30/6/2017. A ação buscou verificar como ocorria a oferta e a contratação de Serviços de Valor Adicionado (SVA), tanto aqueles oferecidos pela própria prestadora quanto por eventuais parceiros terceirizados. Também buscou verificar se a prestadora conseguiria comprovar a efetiva contratação pelo consumidor de SVA, aí incluída a prova da autorização emitida pelo consumidor, conforme previsto pelo art. 64, parágrafo único, do RGC.

157. Segundo a Anatel, os SVAs não são considerados serviços de telecomunicações. Entre os mais comuns, de acordo com a Anatel, estão toques de celular diferenciados, notícias enviadas por SMS, músicas e antivírus. Portanto, a referida fiscalização sobre cobrança não diz respeito à cobrança de dados móveis, conforme a SCN tratada neste processo demanda.

158. Já em relação ao Pado na empresa Vivo (SEI-Anatel 535000417002018), decorreu dos indícios das seguintes irregularidades, com respectivo artigo do RGC: (i) não disponibilizar ao usuário a informação prévia, adequada e clara sobre contratação de serviço (arts. 3º, inciso IV, e 51, §1º e §2º); (ii) proceder à contratação sem autorização do usuário, ferindo sua liberdade de escolha (art. 3º, inciso XX); (iii) não observar os itens necessários para contratação de serviço (art. 50, ***caput****); (iv) não discriminar a restrição à habilitação em contrato (art. 50, inciso V); (v) cobrar valores não constantes do pacote de serviço contratado (arts. 60 e 50, inciso I); e (vi) não apresentar comprovação de devolução do cobrado indevidamente (art. 85,* ***caput****).*

159. No que diz respeito à alegação da PFC de que os mecanismos de controle dos sistemas de cobrança das operadoras de SMP careceriam de implementação, a Anatel acrescentou em sua resposta que foram instaurados cinco Pados, a partir de fiscalização para verificar os seguintes itens: (i) a precisão das ferramentas utilizadas pelas prestadoras para medição do consumo individual de volume de dados, tanto de banda larga fixa (SCM) quanto móvel (SMP); (ii) a precisão das ferramentas utilizadas pelas prestadoras para medir o acesso à rede de dados no caso de franquias diárias (SMP); (iii) se as medições utilizadas pelas operadoras coincidem com o valor cobrado do consumidor (SMP); (iv) se as medições utilizadas coincidem com as informações constantes das ferramentas de acompanhamento previstas no RGC; e (v) se o usuário é devidamente comunicado quando seu consumo se aproxima da franquia contratada, conforme art. 80 do RGC.

160. Quatro desses Pados ainda estão em andamento, de acordo com a Anatel (13/5/2020). O quinto da operadora Claro (SEI-Anatel 53500.001456/2019-31) transitou em julgado e ensejou a aplicação de multa de R$ 16,8 mil, em 4/9/2019. Em atenção ao disposto no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Resolução-Anatel 589, 7/5/2012), a Claro abriu mão de recorrer para ter direito ao desconto de 25% sobre o valor da multa.

161. Na referida ação de fiscalização, foram extraídas do sistema FOCUS as reclamações da prestadora Claro em dado período, relativas a cobrança de uso de dados não contratado ou utilizado, cobrança com valor incorreto, medição incorreta do consumo de dados, não ser informado sobre expiração da validade de créditos e não ser informado sobre proximidade de término de créditos.

162. Nas conclusões, identificou-se divergências nas informações de consumo disponíveis no portal do usuário e no sistema CDR respectivo. Com relação à análise de 41 amostras de reclamações sobre planos pré-pagos e 41 sobre planos pós-pagos, a fiscalização identificou irregularidades em todas as amostras de planos pré-pagos e em 35 das de planos pós-pagos. As irregularidades foram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

quanto à fruição dos serviços diferente da condição ofertada (um caso pré-pago); indução do consumidor a adquirir o serviço (40 casos pré-pago; 35 pós-pago); não apresentação de comprovante de comunicação do fim do pacote de dados (18 casos pré-pago; 3 pós-pago); e devolução de valores cobrados indevidamente sem ser em dobro (37 casos pré-pago; 14 pós-pago).

163. Ressalte-se também a existência de Pado (SEI-Anatel 53500.040553/2018-68) em desfavor da Vivo, ainda em andamento, a fim de comprovar se a prestadora vem garantindo exatamente a franquia de dados no serviço de internet móvel contratada pelos consumidores no âmbito do Estado de Minas Gerais.

164. Outro Pado, instaurado em desfavor da Oi (SEI-Anatel 53500.021925/2018-57), do mesmo modo em andamento, teve como objetivo fiscalizar os sistemas de faturamento da operadora, a fim de identificar como são realizadas a medição e a cobrança do tráfego de dados móveis; além de fiscalizar como é realizada a incidência de impostos, especialmente para cálculos de tráfego de dados excedente.

165. Similarmente ao acompanhamento sobre cobrança de SMP, com foco no RGC e em outros regramentos, a Anatel informou que foram iniciadas cinco fiscalizações relacionadas ao assunto, quatro concluídas e uma em andamento.

<u>Controle e fiscalizações da agência sobre cobrança indevida de dados móveis (4G)</u>

*166. A Anatel informou que estão em curso, desde 2019, fiscalizações nas quatro grandes operadoras (Claro, Vivo, Tim e Oi) para verificar se há cobrança indevida de utilização de dados móveis, ainda que os usuários aleguem estar com a função desligada no aparelho e quais os procedimentos adotados pelas principais prestadoras do SMP. Essa conduta foi percebida quando o usuário está com a tecnologia 4G habilitada e conectada, havendo cobrança nos planos pré-pagos diários, do tipo 'pague quando usar' ou em situações de **roaming** internacional. Os respectivos relatórios de fiscalização de campo estão em fase de análise pela equipe técnica da agência (13/5/2020).*

167. A Anatel informou que os relatórios de fiscalização de cada empresa estão em fase final para apuração das causas, extensão dos danos aos consumidores e de soluções eventualmente adotadas.

*168. Complementar a essa medida, a Anatel informou que se encontra em fase de análise pela equipe técnica estudo sobre a transparência e a objetividade das ofertas de serviço de **roaming** internacional, em atendimento ao disposto no Acórdão 1.706/2019-TCU-Plenário (TC 036.395/2016-1), de relatoria do ministro Bruno Dantas. Deste processo, que versou sobre a atuação da Anatel quanto à cobrança do serviço de **roaming** internacional nas operadoras SMP, resultaram as recomendações à Agência para que verificasse se as operadoras encontram-se atuando tanto conforme as normas quanto em observância à oferta de serviços de **roaming** internacional e para que verificasse como são apresentados os serviços oferecidos pelas operadoras de telefonia móvel, a fim de assegurar a clareza, objetividade e transparência.*

169. Considerando que a fiscalização tratada no TC 036.395/2016-1 reuniu informações sobre cobrança de dados das operadoras de telefonia móvel, <u>propõe-se que seja encaminhada ao solicitante e demais interessados cópia do Acórdão 1.706/2019-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentaram.</u>

170. Ainda sobre o tema cobrança indevida de serviços de dados móveis, a Anatel relatou a existência de fiscalizações nas quatro principais operadoras acerca de suposta contratação sobreposta de pacote de dados sem que o usuário tenha utilizado completamente a franquia disponível na oferta contratada.

171. Em relação a empresa Claro S.A., em primeira rodada de fiscalização, o indício de irregularidade foi visto em um caso entre 41 analisados, em que teria sido ativado um pacote adicional antes de terminar o prazo da promoção. A empresa alegou que o fiscal não considerou o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

consumo da franquia medido em data anterior. Após nova rodada de fiscalização, a Anatel informou que não foram encontradas inconsistências relativas a esse item. O processo está em fase de conclusão para posterior instauração de Pado na área competente da Anatel.

172. Outra ocorrência, de um total de 41 amostras, foi a habilitação de um pacote de dados diário avulso, em função do sistema da empresa não ter computado uma recarga no prazo de renovação da promoção.

> *3.58.2. Em sua manifestação, a empresa argumentou que apresentou melhoria para corrigir o tempo de processamento de renovações bem como mudanças no processo de renovação, com vistas a evitar a cobrança de pacotes de dados de um cliente que tem saldo suficiente para realizar a renovação. Foi feita ainda identificação dos terminais que apresentaram essa falha para que a empresa providenciasse o ressarcimento dos clientes afetados (peça 13, p. 6).*

173. Em nova fiscalização, a agência informou que não foram vistos indícios de irregularidade sobre o mesmo caso.

174. Em fiscalização na operadora Tim, foram constatados nove casos numa amostra de 40 terminais pré-pagos sobre a ativação de pacotes diários de dados sem que o usuário tivesse consumido toda a franquia de dados disponível. A operadora afirmou que os registros se deram em período compreendido entre o final da validade do benefício da oferta e a próxima renovação, quando o usuário não possuiria saldo necessário para renovação automática da oferta contratada, passando a usufruir do serviço em condições diversas.

175. Em nova fiscalização na empresa Tim, constatou-se não ser possível avaliar se o consumo de dados foi corretamente debitado da franquia da promoção, por problemas no sistema de registros da operadora, o que poderia prejudicar o acesso à informação de consumo. A empresa foi notificada pela Anatel, que aguarda apresentação de defesa (13/5/2020).

176. A fiscalização na Oi Móvel S.A mostrou cobranças, em 38 de 75 registros analisados, de taxas diversas dos planos de serviços da modalidade pré-paga do SMP. A empresa foi notificada e aguarda-se a defesa.

177. Por fim, a ação fiscalizatória na Vivo S.A. revelou um caso, de uma amostra de 540 registros de consumo, em que houve a contratação de pacote adicional sem que o usuário tivesse consumido a franquia contratada. A empresa alegou que o pacote foi adquirido adicionando-se o valor ao saldo remanescente da franquia, sem necessariamente o cliente ter utilizado 100% da franquia antes da data de renovação. Em nova rodada não se identificou novo indício de irregularidade. A Anatel informou que o acompanhamento está em fase de conclusão para depois encaminhar o Pado à área especializada.

178. Observa-se que, em todas as fiscalizações das maiores operadoras de SMP, realizadas de forma amostral, foram identificadas ao menos um indício de irregularidade quanto à cobrança de serviço de dados, o que revela a pertinência da temática da SCN e a necessidade de controle contínuo das operadoras quanto à implementação dos mecanismos de cobrança, bem como a constante checagem dos valores cobrados com o estabelecido nos planos de serviços ofertados.

179. Em relação ao tamanho da amostra das fiscalizações, no entanto, especialmente nas realizadas na Claro, Tim e Oi, cujas quantidades foram de 41, 40, e 75, respectivamente, há que se avaliar sua validade na atuação sistêmica da fiscalização da Anatel.

IX. Fiscalizações sobre transparência e correta divulgação de ofertas e alterações de Planos de Serviços

180. A PFC argumenta que, com o corte da conexão à internet após o esgotamento da franquia de dados móveis, decretado pelas operadoras do SMP no início de 2015, o binômio consumo e cobrança passou a ser imperativo entre os usuários. Além disso, de acordo com a PFC, com a substituição da redução da velocidade de conexão pelo corte ao final da franquia, 'acompanhar o próprio consumo passou a ser uma medida de essencial importância para o consumidor, no sentido de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

ver seus direitos respeitados e não ser 'enganado' pela operadora' (peça 1, p. 3).

181. Assim, foi realizada diligência à Anatel questionando sobre as fiscalizações quanto à transparência e correta divulgação sobre ofertas, alterações de planos de dados pré e pós-pagos e quanto a bloqueio ou redução da velocidade de conexão após alcance do limite da franquia contratada.

182. Em sua resposta, a Anatel argumenta a respeito da expedição da Resolução 632/2014, em que o RGC unifica a regulamentação concernente ao atendimento, cobrança e oferta de serviços de telecomunicações (peça 13).

> *3.60. (...) a elaboração do RGC teve como focos, entre outros: (i) a facilitação do entendimento, pelos usuários, dos seus direitos e deveres na relação de consumo de serviços de telecomunicações, num cenário de diversas normas específicas vigentes, (ii) a mitigação da assimetria de informações tão inerente às contratações do setor e (iii) a articulação de diretrizes regulamentares adaptadas à realidade de mercado de convergência tecnológica e de consequente oferta conjunta de serviços.*
>
> *3.61. A transparência na oferta e na prestação do serviço de telecomunicações é justamente um dos norteadores do RGC, permeando a norma do início ao fim – constando de modo direto de diversos dispositivos, tais como os artigos 3º, IV, XVI; 5º, I; 8º; 10, caput e § 4º; 22, II ao IX e parágrafo único; 45; 48; 50, V e parágrafo único; 53; 54; 62; 72; 74; 80; e 91; e, transversalmente, do Regulamento como um todo, tendo como especial objetivo a entrega ao consumidor, pela empresa de telecomunicações, da totalidade de informações, de modo claro e objetivo, permitindo à parte hipossuficiente na relação negocial ter maior conhecimento e 'empoderamento' no trato com o ofertante do produto ou serviço de telecomunicações.*
>
> *3.62. De forma indireta, o RGC estabeleceu ainda obrigações que tangenciam o tema transparência da oferta e seus desdobramentos, uma vez que buscam permitir ao consumidor saber exatamente o que contratou e pelo que está pagando.*
>
> *(...)*
>
> *3.67. No que toca à clareza das ofertas e à obrigação da prestadora de informar previamente o consumidor de alterações nos planos de serviços, o RGC disciplina tais assuntos nos dispositivos abaixo listados:*
>
>> *Art. 41. Consideram-se como oferta de serviços de telecomunicações, para fins do disposto neste Regulamento, todas as ofertas de varejo, inclusive as Ofertas Conjuntas de Serviços de Telecomunicações das Prestadoras.*
>>
>> *(...)*
>>
>> *§ 2º As informações constantes das ofertas de serviço de telecomunicações devem ser claras e suficientes quanto às condições da contratação, prestação, alteração, extinção e rescisão, especialmente dos preços e tarifas efetivamente cobrados e período de sua vigência.*

183. Em relação às fiscalizações relacionadas à transparência da oferta e seus desdobramentos, a Anatel respondeu que foram concluídas 43 ações e duas estão em andamento.

184. A agência informou que, uma vez que o regulamento não proíbe o bloqueio ou a redução da velocidade de conexão, conforme visto no item II da presente instrução, após o alcance da franquia contratada, desde que sejam devidamente previstos no plano de serviços contratado pelo consumidor, não existem Pados instaurados sobre o tema (peça 13, p. 6).

185. Quanto à obrigação de observarem clareza na divulgação da oferta, foram instaurados dez Pados em desfavor de operadoras de SMP que descumpriram os dispositivos dos artigos 52 e 41, §2º, não tendo, necessariamente, relação com dados móveis, conforme ressalta a agência. Destes, oito ainda aguardam instrução, não havendo decisão de mérito (13/5/2020). Os outros dois resultaram em multas de R$ 2,5 mil, com aplicação do desconto por renúncia ao direito da operadora de recorrer, previsto no art. 33, §5º, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Rasa), aprovado pela Resolução 589/2012 da Anatel.

186. Ainda quanto a ações de transparência por parte das operadoras de SMP na divulgação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

de ofertas e planos, a Anatel acrescentou, em sua resposta à diligência, informações trazidas em atendimento à auditoria operacional, TC 023.133/2015-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, já vista acima, que versava sobre a atuação da Anatel quanto à qualidade da telefonia móvel.

187. A análise do TCU, à época, apontou a existência de fragilidades e deficiências na atuação da Anatel que estariam prejudicando a melhor compreensão pelo consumidor do serviço móvel prestado e dos seus direitos, como por exemplo, a ausência de transparência e morosidade na atuação da agência sobre as alterações feitas pelas operadoras sobre os planos de dados de SMP inicialmente considerados ilimitados. Também foi visto alteração pela Anatel da interpretação e aplicabilidade dos dispositivos do RGC, por intermédio de instrumento inadequado e de baixa publicidade.

188. Diante dos problemas apontados, o Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, apresentou determinações e recomendações à agência no sentido de melhorar sua função fiscalizadora, além de recomendações para aumento da transparência, diminuição das reclamações, dentre outras medidas. O trabalho do TCU também recomendou à Anatel que ampliasse a fiscalização sobre a divulgação e o cumprimento das ofertas de planos e promoções pelas operadoras aos usuários.

189. Para responder a esta SCN, a Anatel colacionou a análise realizada à época, no contexto de consubstanciar as observações do relatório preliminar da referida auditoria. Frise-se, porém, que a resposta encaminhada pela Anatel em resposta à diligência sobre essa SCN não constitui resposta à recomendação do acórdão acima.

190. Nesse sentido, além de contextualizar a elaboração do RGC e os artigos relacionados à transparência na oferta e prestação dos serviços, já transcritos acima, a Anatel trouxe a descrição das atividades de fiscalização realizadas, em 2015 e 2016, com o fito de investigar o cumprimento das obrigações do RGC.

191. Na sequência, apresenta-se manifestação da Anatel acerca da então apontada 'ausência da transparência e morosidade na atuação da Anatel sobre as alterações feitas pelas operadoras sobre os planos de dados de SMP inicialmente considerados ilimitados', transcrita abaixo (peça 13, p. 10, sem grifos no original):

> ***3.50. Sendo, portanto, o SMP prestado em regime privado, onde a liberdade é regra, como visto, entende-se de que as prestadoras podem alterar as condições de suas ofertas, sendo livres para criar Planos de Serviços orientados a seu modelo de negócios, podendo optar, na oferta de conexão de dados móveis, pela descontinuidade da conexão após o consumo da franquia contratada ou pela redução de velocidade.***
>
> ***3.51. Assim, não se verificava à época a existência de infração regulamentar na prática de descontinuidade da conexão de internet após o término da franquia no SMP, uma vez que, do ponto de vista regulamentar, tal situação se mostrava possível. Inclusive cabe destaque que a comercialização do serviço baseada em franquia já era de conhecimento da base de clientes, sendo inovada na relação de consumo a adoção da descontinuidade do serviço de dados após o término da franquia, ao invés da redução de velocidade como se praticava à época.***
>
> *(...)*
>
> *3.56. Assim sendo, caso os consumidores tenham aderido a promoções por prazos determinados, eles têm garantidas as regras destas até seu prazo final. Além disso, no caso de alteração contratual, se o consumidor estiver com contrato de permanência mínima em curso, poderá rescindir seu contrato sem pagamento de multa (art. 58 do RGC).*
>
> ***3.57. Como se vê, no SMP são possíveis alterações nas condições de oferta do serviço, desde que estas sejam devidamente comunicadas de forma transparente e clara aos seus consumidores, respeitados sempre os prazos legais. Ciente disso, a Anatel concentrou sua análise nos possíveis impactos decorrentes das alterações contratuais, vez que, para o momento, era o ponto que poderia suscitar maior controvérsia.***

192. Feitas essas colocações, o item a seguir trata de uma das consequências enfrentadas quando da ausência de clareza na divulgação dos serviços, ensejando em reclamações pelos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

consumidores.

X. Informações a respeito das reclamações dos usuários sobre consumo de franquia de dados cobrado pelas operadoras de SMP

193. Durante a realização dos trabalhos da CPI dos Crimes Cibernéticos, segundo a PFC 77/2016, constatou-se insatisfação entre os usuários de internet móvel quanto à qualidade dos serviços prestados, especialmente quanto ao consumo de dados dentro da franquia dos planos.

194. Conforme visto na instrução inicial (peça 7), dados da Anatel de fevereiro de 2020 mostram que o SMP é o serviço de telecomunicação com maior número de reclamações, sendo que a cobrança realizada nos serviços pré e pós-pagos é o principal motivo das contestações. A modalidade cobrança e crédito pré-pago respondeu sozinha por cerca de 40% das reclamações registradas na Anatel, tanto em 2018 quanto em 2019, conforme relatado no parágrafo 67 desta instrução.

195. Tendo isso em vista, foi feita diligência à Anatel questionando-se, em relação a essas reclamações sobre cobrança de serviços de telefonia celular, quantas equivalem a queixas dos usuários relacionadas ao consumo de franquia de dados, objeto da presente SCN.

196. Em resposta, a Anatel informou que as reclamações passaram a ser registradas no sistema 'Anatel Consumidor', a partir de novembro de 2019, em substituição ao sistema Focus. Desde então, esses dados, segundo a agência, passaram por uma revisão na classificação, de maneira a torná-la mais objetiva, 'voltada à eficiência de tratamento e à possibilidade de análise estatística posterior' (peça 13, p. 14, item 3.83). Acrescenta também, que o papel da agência é intermediar a relação do consumidor com as operadoras, exigindo que estas respondam à demanda sem, contudo, abrir processo específico para tratar da demanda em particular, mas adotando medidas que visem à melhoria da qualidade do setor como um todo.

197. Sendo assim, a Anatel informou que realiza o monitoramento da quantidade e dos motivos das reclamações, o tempo e a qualidade das respostas em geral. Com isso, de acordo com a agência, essas reclamações contribuem para a Anatel:

> *a) Calcular e divulgar informações que possibilitam à sociedade conhecer e comparar as empresas que melhor atendem às demandas do consumidor;*
>
> *b) Identificar os principais problemas das operadoras e atuar de forma preventiva ou mesmo aprimorar as regras existentes;*
>
> *c) Realizar, quando necessário, ações de fiscalização e de acompanhamento e controle, medidas cautelares ou celebrações de termos de ajustamento de conduta.*

198. Na sequência, o Informe 6/2020/SUE (peça 13) apresenta os seguintes números relacionados às reclamações dos usuários de SMP relativos à cobrança de dados pós-pago e pré-pago.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total SMP-PÓS	**965.123**	**783.451**	**1.227.247**	**1.260.623**	**1.143.980**	**973.770**	**1.043.533**
Total cobrança de dados Pós-pago	44.456	55.931	17.266	31.400	28.550	16.047	17.170
% cobrança de dados/total reclamações SMP-Pós	4,61%	7,14%	1,41%	2,49%	2,50%	1,69%	1,65%
Total SMP-PRÉ	**389.212**	**390.208**	**594.145**	**595.014**	**485.951**	**400.327**	**377.296**
Total cobrança de dados Pré-pago	56.678	30.628	0	51.736	57.299	38.048	22.443
% cobrança de dados/total reclamações SMP-Pré	14,05%	7,85%	0%	8,69%	11,79%	9,50%	5,95%
Total SMP	**1.354.335**	**1.173.659**	**1.821.392**	**1.855.637**	**1.629.931**	**1.374.097**	**1.420.829**
Total cobrança de dados SMP	99.134	86.559	17.266	83.136	85.949	54.518	39.613
% cobrança de dados/total reclamações SMP	7,32%	7,38%	0,95%	4,48%	5,27%	3,97%	2,79%
Total reclamações todos os serviços de telecomunicações	**3.113.175**	**2.850.700**	**4.088.633**	**3.911.869**	**3.405.696**	**2.941.240**	**2.978.758**
% cobrança de dados/total reclamações	3,18%	3,04%	0,42%	2,13%	2,52%	1,85%	1,33%

***Tabela 2**. Reclamações dos usuários de SMP e de serviços de telecomunicações (2013-2019)*

Fonte: Anatel (peça 13, p. 14)

199. Como se pode observar, em 2019, o número de reclamações do SMP correspondeu a 1,42 milhões, face ao total de 2,97 milhões de reclamações de usuários de todos os serviços de telecomunicações. Desse total, relacionadas a SMP, 1,04 milhão foi de planos pós-pagos e 377 mil de planos pré-pago. Em relação à pergunta presente na diligência sobre o número de reclamações relativas à cobrança de dados, a Anatel informou que, em 2019, alcançaram 39.613 (2,79%), sendo 17.170 (1,65%) sobre cobrança de dados de serviços pós-pago e 22.443 (5,95%) da modalidade pré-paga. Nota-se que do total de contestações recebidas nos canais da agência, as relativas a dados do SMP apresentam uma queda nos últimos anos, tanto na modalidade pré quanto pós-paga, especialmente a partir de 2015.

200. Dentre essas reclamações relativas a dados do SMP, no entanto, não foi feita discriminação, pela Anatel, quanto aos subtemas consumo de franquia, transparência da oferta e cobrança da franquia, por exemplo, conforme tratado na Solicitação do Congresso Nacional.

201. Ademais, a Anatel informou que não foi possível obter a quantidade de reclamações acerca da cobrança de dados móveis para o celular pré-pago em 2015, visto que os motivos eram menos detalhados. Essa situação consta corrigida a partir de 2016, quando foi realizada a revisão da classificação das reclamações.

202. Na sequência, a Anatel apresenta informações presentes no Relatório Anual de Diagnóstico das Relações de Consumo de 2019, contendo análise das reclamações registradas na agência e informações sobre a Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida referentes às quatro maiores operadoras de telefonia fixa e móvel, banda larga fixa e TV por assinatura.

203. Esse Diagnóstico compõe o rol de competências da Superintendência de Relações com os Consumidores (SRC) e da Gerência de Interações Institucionais, Satisfação e Educação para o Consumo (RCIC). Dentre as atividades de Inteligência e Diagnóstico das Relações de Consumo, estabelecidas no art. 160, inciso VIII, e art. 218, incisos III, IX e X, do Regimento Interno da Anatel (Resolução 612/2013), consta a de subsidiar as atividades de fiscalização da agência, a partir das informações sobre reclamações dos consumidores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

204. A edição de 2018 do Relatório Anual de Diagnóstico das Relações de Consumo mostrou, em relação à telefonia celular pré-paga, aumento de registros sobre 'cobrança de internet (dados) não contratada ou não utilizada', da ordem de 24%, além de aumento relevante em plano de serviço alterado indevidamente pela prestadora, em 21,2%. Na telefonia celular pós-paga, observaram-se queixas sobre cobrança ainda elevadas, porém com redução em cobrança após cancelamento e cobrança de serviço, produto ou plano não contratado, da ordem de 17% ('Relatório Anual de Diagnóstico das Relações de Consumo 2018'. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=348242&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=348242.pdf. Acesso em 25/8/2020).

205. Em 2019, nota-se que as reclamações relacionadas a crédito pré-pago seguem como as mais reclamadas para o serviço, com 31% do total. No serviço pós-pago, prevalecem as queixas sobre cobrança (47%), especialmente quanto a divergências entre valores cobrados.

206. Complementarmente à publicação desses panoramas, a Anatel informou que, em 2018, publicou o Panorama Ofertas e Pacotes Pré-pagos, visando conhecer as principais ofertas promocionais desses serviços nas quatro maiores operadoras do país; entender as principais características dessas ofertas quanto a prazos, franquia, forma de contratação e ativação; e identificar o ponto de vista do consumidor quanto à realidade de aplicação desses planos e promoções e eventuais problemas decorrentes.

207. Em relação aos dados móveis, o Panorama elencou, entre os indícios de problemas, 'cobrança indevida de dados móveis, sem que tenham sido utilizados, pela simples utilização da tecnologia 4G, possivelmente relacionado a problemas sistêmicos'. A Anatel informou que esse assunto faz parte das ações de Fiscalização Regulatória em 2020.

208. Além desse indício, o Panorama identificou os seguintes pontos de atenção:

a) A renovação automática do pacote pode estar gerando reclamações sobre cobrança sem que o consumidor consiga indicar, claramente, qual foi o motivador do problema;

b) O modelo de negócios no pré-pago permite a compra de diversas ofertas com durações diferentes, com empilhamento de pacotes e ordens de consumo, e essas características parecem aumentar as dificuldades já existentes sobre informações ao consumidor;

c) A página principal do espaço reservado pode se tornar ainda mais útil e relevante ao possibilitar melhor acompanhamento do consumo.

d) Igualmente, as reclamações sobre a contratação à revelia de Serviços de Valor Adicionado foram frequentes especialmente até o primeiro semestre de 2017, que coincide com o início de processo de fiscalização regulatória sobre o tema.

209. Em relação aos indícios de falhas informacionais na oferta e ferramentas de acompanhamento, no chamado espaço reservado, o estudo propõe considerar o tema no planejamento da Anatel ou mesmo utilização como insumo em ações já previstas ou em execução.

210. Ademais, a Anatel informou que, em 2018, também disponibilizou o Panorama Comportamento de Reclamações dos Consumidores, a fim ampliar o conhecimento sobre a ação de reclamar ('Panorama Comportamento de Reclamações dos Consumidores 2018'. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=348242&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=348242.pdf. Acesso em 25/8/2020).

211. O documento levantou a hipótese de que o menor volume de reclamações da telefonia celular pré-paga, em comparação aos outros serviços, pode estar ligado ao nível socioeconômico destes usuários; pelo menor custo também poder representar menor perda relativa de dinheiro; e pelo baixo uso ou desconhecimento de ferramentas que auxiliem a checar o consumo dos créditos, tendo em vista o serviço não disponibilizar uma fatura mensal, como ocorre na prestação do serviço pós-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

pago.

212. Ainda, o mencionado documento apontou que, embora não tenha sido identificada uma relação direta e proporcional entre satisfação e reclamação, o nível de satisfação tende a ser maior quando o consumidor não enfrenta problemas, podendo até elevar-se quando o problema é resolvido.

213. Em relação a esse tema da satisfação, a Anatel respondeu acerca da Pesquisa para Aferição da Satisfação e da Qualidade Percebida, cujo regulamento foi aprovado pela Resolução-Anatel 654 de 2015, o qual passou a medir simultaneamente a satisfação e a qualidade percebida pelos consumidores.

214. Antes, essas avaliações eram feitas separadamente. Segundo a agência, as mudanças na pesquisa se deram a partir de determinação exarada pelo Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, que identificou fragilidades e deficiências que dificultavam o exercício do direito dos usuários de telefonia móvel, propondo-se medidas concretas para a redução dos problemas constatados nas pesquisas passadas.

215. Para a Anatel, o novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL) passou a contar com o 'Índice de Qualidade Percebida (IQP): Consolidação das notas resultantes da Pesquisa de Qualidade Percebida, que expressa a percepção do usuário quanto ao desempenho da prestadora na prestação do serviço'.

216. A Pesquisa para Aferição da Satisfação e da Qualidade Percebida de 2019, do serviço de telefonia móvel pós-paga, apresentou para o indicador 'cobrança' o índice de 7,66, ao passo que o item 'oferta e contratação' obteve 7,39 e 'capacidade de resolução', 6,39. Sobre esse último índice, um quinto dos usuários entraram em contato com a operadora sobre problemas com a internet e a percepção de qualidade de resolução foi de 5,43.

217. Na modalidade pré-paga, a pesquisa apresentou os seguintes índices: Oferta e contratação: 7,17; Funcionamento: 7,45; Recarga: 7,16 e Capacidade de resolução: 5,54. Sobre problemas com a internet, 21% dos usuários contatou a operadora e a percepção de qualidade de resolução foi de 5,46.

XI. Medidas da agência para reduzir o número de contestações de usuários de SMP sobre cobrança e planos contratados

218. Uma vez que a PFC constatou insatisfação de usuários de telefonia móvel quanto ao consumo de dados e após ser levantado números específicos sobre essas queixas apresentadas na agência, o TCU solicitou que a Anatel informasse as medidas adotadas para tentar reduzir as reclamações dos usuários sobre cobrança e planos contratados de operadoras de SMP.

219. A Anatel respondeu que realiza periodicamente o acompanhamento do comportamento do volume de registros de reclamações, tanto quanto aos diferentes motivos de contestações, como para todos os serviços. Também informou que solicita rotineiramente esclarecimentos e providências das prestadoras sempre que um problema apresenta número acima da média de reclamações, a fim de direcionar a atuação das empresas para corrigir as causas dos maiores dados.

220. Acrescentou que, para matérias com grande volume de reclamações, além de considerar sua gravidade ou criticidade, procede com abertura de Procedimentos de Fiscalização Regulatória (PFRs) específicos. A medida, segundo a Anatel, serve para que as prestadoras firmem compromissos ou tracem Planos de Ação para mitigar ou erradicar causas de problemas reclamados. A validação desses Planos fica condicionada à redução significativa e consistente dos índices de reclamações correspondentes.

221. Em relação aos Procedimentos de Fiscalização Regulatória previstos para realização em 2019-2020, a Anatel publicou, em janeiro de 2020, o Plano de Gestão (Tático) ('Anatel publica Plano de Gestão 2019-2020 com 125 iniciativas para o desenvolvimento das telecomunicações'. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article?id=2476. Acesso em 24/6/2020), contendo 30 (trinta) Fiscalizações Regulatórias acerca de temas como direito do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

consumidor sobre ligações abusivas de ofertas de produtos e serviços, ações de melhoria da experiência do consumidor de banda larga fixa e mapeamento da infraestrutura de redes, dentre outras. Quanto à fiscalização envolvendo SMP e dados móveis, há a previsão da seguinte ação:

> *(...)*
>
> *Procedimento de Fiscalização Regulatória de Direito do Consumidor de Cobrança de dados na Tecnologia 4G: trata-se de Procedimento de Fiscalização Regulatória (PFR) com o intento de mitigar a cobrança de dados na tecnologia 4G à revelia do consumidor.*

222. No Informe 6/2020/SUE (peça 13), a Anatel descreveu quatro PFRs (um encerrado e três em andamento), iniciados a partir de reclamações sobre cobrança e planos contratados de operadoras de SMP, que têm relação com a Solicitação do Congresso Nacional, descritos a seguir.

<u>Procedimento de Fiscalização Regulatória dos Serviços de Valor Adicionado (SVA)</u>

223. De acordo com a Anatel, esses procedimentos foram instaurados, em 2017, nas prestadoras Vivo, Tim, Claro e Oi, sobre cobranças indevidas resultantes de contratações à revelia de SVA. Segundo a agência, o número de reclamações dos usuários sobre esse assunto despontou em 2015 e 2016, ensejando a realização desses procedimentos.

224. Os trabalhos demonstraram como causas a existência massiva de cobranças sem a respectiva comprovação suficiente da contratação, seja por falta de clareza na oferta desses serviços, seja pela tecnologia ou aplicação utilizadas para a contratação. Com isso, a Anatel exigiu que as prestadoras apresentassem Planos de Ação que visassem ampliar a correspondência entre a cobrança e efetiva contratação, assim como assegurar ao consumidor a conferência dos valores pagos antes do lançamento.

225. Para aferir a implementação desses Planos de Ação, foram feitas novos Procedimentos de Fiscalização Regulatória em 2018 e 2019, ainda em fase final na agência. A Anatel, por fim, apresentou um gráfico contendo redução do número de reclamações sobre cobrança de SVA por

operadoras de SMP, como resultado desses trabalhos, como pode ser visto abaixo.

***Gráfico 1**: Reclamações SMP SVA por Mês (sem as semanas 01 a 53) – abril 2020*

Fonte: Anatel

*226. Apesar de o número de reclamações sobre cobrança de SVA ter se reduzido nos últimos anos, importante o constante acompanhamento da cobrança desses serviços nas faturas do SMP, uma vez que se observa um aumento da oferta de assinaturas de serviços de OTT de músicas e de conteúdo de vídeo, a exemplo dos aplicativos **Spotify** e **Netflix**, dentro dos planos das operadoras de SMP.*

<u>Procedimento de Fiscalização Regulatória de Transparência na Oferta</u>

227. A Anatel informou que grande parte dos problemas relatados em reclamações sobre cobrança ocorre por falta de informações, por falta de compreensão do que é vendido e devido ao fato de os consumidores receberem informações erradas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

228. A clareza e a transparência das informações repassadas aos consumidores constituem princípios a serem observados no seu atendimento, consoante o inciso I do art. 5º do RGC.

229. O regulamento também trouxe artigos tratando da clareza e da transparência a constarem do sumário do contrato e quando da Oferta dos Serviços, além de dados a constarem do espaço reservado do consumidor e de informações a serem repassadas antes da contratação, como limites de franquia e condições aplicáveis após a sua utilização, período promocional, velocidade mínima e média de conexão, prazo de fidelização, entre outros.

230. Isto posto, uma vez tendo sido verificado que as reclamações sobre a reduzida transparência e clareza na oferta de serviços de SMP representavam 30% do total de contestações das reclamações de cobrança na agência, em 2018, foram instaurados Procedimentos de Fiscalização Regulatória nas operadoras Vivo (SEI-Anatel 53500.044806/2018-72), Oi (SEI-Anatel 53500.044861/2018-62), Tim (SEI-Anatel 53500.044791/2018-42) e Claro (SEI-Anatel 53500.041984/2018-41), visando contribuir com a atuação regulatória da Anatel.

231. A Anatel informou que, em função da extensão e da amplitude do tema, os processos se desdobraram em outros estudos sobre a forma de oferta em diferentes canais de comercialização. O objetivo desses estudos, segundo a Anatel, é identificar eventuais barreiras à compreensão e localizar melhores práticas, além de debater e implementar ações para melhoria da experiência dos consumidores na oferta e contratação dos serviços.

Procedimento de Fiscalização Regulatória de Cobrança de Dados na Tecnologia 4G (tarifação no 4G)

232. Instauradas em 2019, estas PFRs estão sendo realizadas nas empresas Claro (SEI-Anatel 53500.000499/2019-07), Oi (SEI-Anatel 53500.000502/2019-84), Vivo (SEI-Anatel 53500.000503/2019-29) e Tim (SEI-Anatel 53500.000505/2019-18), conforme já informado nesta instrução.

Procedimento de Fiscalização Regulatória do Espaço Reservado

233. A Anatel informou que, apesar de o RGC prever no art. 22 uma série de informações a constarem do chamado espaço reservado do consumidor, transcritas anteriormente, verificou-se que, ainda em 2018, nem todas as funcionalidades nesse artigo estavam sendo disponibilizadas pelas operadoras. Assim, a Anatel iniciou fiscalizações para verificar a implementação desses itens, mitigar falhas informacionais e melhorar a experiência do usuário, estimulando o uso desses canais digitais e de autoatendimento.

*234. Além dessas medidas de acompanhamento e controle, a Anatel acrescentou que promove ações de Educação para o Consumo específicas para os usuários de SMP, com realização de campanhas, **spots**, veiculados em canais em parceria com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e diversos materiais informativos, descritos no item 3.112.8 do Informe 6/2020/SUE da Anatel.*

IX. Normas vigentes e em elaboração sobre procedimentos de controle e fiscalização para aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel

235. A PFC 77/2016 da CCTI da Câmara dos Deputados, externalizou a expectativa de que, após a Anatel realizar fiscalizações nas prestadoras de SMP sobre dados móveis, tornar-se-ia possível aferir o nível de confiabilidade do processo de bilhetagem dos sistemas das operadoras, resultando em impacto positivo para a sociedade, 'inclusive no que diz respeito à reformulação ou ajustes que se mostrarem necessários na regulamentação do setor' (peça 1, p. 7).

236. Com isso, foi solicitado que a Anatel informasse a existência de processo em andamento de criação de norma sobre procedimentos de controle e fiscalização para aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel.

237. Em resposta à diligência do TCU, a Anatel esclareceu que se encontra em andamento projeto de reavaliação da regulamentação sobre fiscalização regulatória, constante da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

238. A proposta, segundo a agência, teve origem nas discussões sobre o Planejamento Estratégico da Anatel 2015-2024. Após debates acerca dos projetos a serem desenvolvidos, decidiu-se reunir em um só os projetos de Sistematização de Análise e Acompanhamento da Prestação do Serviço e de Modernização da Fiscalização. O objetivo é promover uma 'revisão ampla, voltada à racionalização dos processos da Anatel, à sistematização e à busca de eficiência e ganhos de sinergia, compreendendo todo o macroprocesso de acompanhamento, fiscalização e controle da agência' (peça 13, p. 18).

239. O projeto de alteração já foi objeto de Consulta Pública em 2019. Atualmente, a minuta de Regulamento de Fiscalização Regulatória se encontra em análise na Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel para, em seguida, ser submetida ao Conselho Diretor.

240. Após a aprovação, intenta-se uma mudança na regulação tradicional para um modelo de regulação responsiva. Nesta, a atuação da agência ocorre com a adoção de regimes proporcionais ao risco identificado e à postura das empresas, com previsão de mecanismos de transparência, retroalimentação e de autorregulação, 'calcada em incentivos e persuasão, como instrumentos para dar efetividade às ações regulatórias' (peça 13, p. 19).

241. Quanto aos Procedimentos de Fiscalização Regulatória, a proposta prevê como objetivos: proteção dos direitos dos usuários; acompanhamento do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais das prestadoras e dos usuários dos serviços de telecomunicações; e a fiscalização da exploração dos serviços de telecomunicações e da utilização do espectro de radiofrequência.

242. Já os administrados passam a se submeter à Fiscalização Regulatória mediante as seguintes obrigações:

a. Fornecer dados e informações;
b. Permitir acesso a instalações, equipamentos, aplicativos, facilidades, sistemas, ferramentas e recursos tecnológicos, documentos, dados e informações;
c. Possibilitar conhecimento dos sistemas de informação utilizados;
d. Disponibilizar, sem ônus a Anatel, acesso remoto aos sistemas de informação especificados;
e. Manter os dados e informações durante os prazos estabelecidos;
f. Disponibilizar, sempre que solicitado, representante apto.

243. Diante do exposto, o item a seguir apresenta a resposta aos questionamentos apresentados pela SCN e consolida a proposta de encaminhamento.

XII. Atendimento à SCN.

244. Em atenção ao solicitado pela PFC 77/2016 da CCTCI da Câmara dos Deputados para se verificar os procedimentos de fiscalização realizados pela Anatel sobre coleta, consolidação e cobrança de tráfego de dados de prestadoras de SMP, item 'a', foi visto que a agência reguladora adota procedimentos de fiscalização específicos, consoante a Portaria 1.293 de 2019 da Anatel, havendo a tramitação de diversos processos fiscalizatórios em andamento, cujos resultados consolidados ainda aguardam conclusão.

245. Em relação aos procedimentos de fiscalização realizados pela Anatel para aferir o cumprimento de itens dispostos no espaço reservado do consumidor de SMP quanto ao volume de dados trafegados e valores correspondentes, item 'b' da PFC-77/2016, também foram descritas as fiscalizações e respectivos problemas encontrados.

246. Na descrição das fiscalizações realizadas foram apresentados os Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) e eventuais aplicações de multas resultantes desses processos, conforme item 'c' da SCN.

247. Diante do exposto, portanto, propõe-se que, <u>para o atendimento integral a esses quesitos</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

(itens 'a', 'b' e 'c' da Solicitação), sejam encaminhadas ao solicitante e demais interessados cópia da presente instrução e do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida neste processo.

COMENTÁRIOS DO GESTOR

248. De acordo com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e art. 8º da Portaria-Segecex 9/2020, de 14/5/2020, a unidade técnica instrutiva deve conceder aos destinatários das deliberações a possibilidade de realizar comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação.

249. Nesse sentido, uma versão inicial deste Relatório foi encaminhada à Anatel para os devidos comentários relacionados à proposta de recomendação, constante do item VI desta instrução, por meio do ofício 63409/2020-TCU/Seproc, de 18/11/2020 (peça 17).

250. Por meio do ofício 85/2020/AUD-ANATEL (peça 19), de 27/11/2020, a Anatel respondeu que não possui comentários ou propostas de alterações quanto à redação do referido documento.

251. Diante do exposto, considera-se pertinente manter a proposta de recomendação nos termos em que se encontra neste relatório, em razão de sua relevância, bem como a necessidade de monitoramento de sua implementação.

CONCLUSÃO

252. Trata-se de solicitação de fiscalização encaminhada pelo presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados. A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 77/2016, proveniente da CPI dos Crimes Cibernéticos apresentou questionamentos em relação à atuação da Anatel acerca das ações de acompanhamento e controle para aferir a confiabilidade dos sistemas de bilhetagem dos serviços de dados prestados pelas empresas do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (parágrafo 1).

253. O presidente da CCTCI da Câmara dos Deputados possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações ao TCU, quando aprovadas pela Comissão, conforme art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Assim, propõe-se conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade (parágrafo 4).

254. Na instrução inicial (peça 7) foram identificados alguns processos do TCU relacionados ao SMP, porém, ainda não existia análise específica relativa às exigências constantes das cobranças dos planos de dados daqueles consumidores, em que pese algumas fiscalizações já haverem apontado problemas nas cobranças dos serviços de telecomunicações. Com isso, para atender às questões da CCTCI e colher as informações adicionais solicitadas, foi realizada diligência à Anatel, em 29/3/2020. (parágrafo 8).

255. Ao longo da presente instrução, foram relatadas as respostas apresentadas pela Anatel para as indagações da proposta de fiscalização, com detalhamento das fiscalizações da agência e medidas saneadoras para eventuais problemas encontrados (parágrafos 21 a 243).

256. De acordo com as informações constantes da PFC 77/2016, as queixas dos usuários do SMP aumentaram a partir de 2015, quando as empresas passaram a bloquear a conexão à internet após o consumo de toda a franquia contratada. Antes disso, porém, as operadoras procediam com a redução da velocidade de conexão, após o alcance do limite de dados contratado.

257. Segundo a Anatel, 'a franquia de dados representa a quantidade de dados contratada. Ela define quantos e-mails, fotos, músicas e vídeos, por exemplo, os aparelhos podem enviar e receber durante certo tempo. Define, também, quantas páginas podem ser visitadas'.

258. Independente do alcance do limite da franquia, o RGC prevê o corte do serviço de telecomunicação contratado para os casos de falta de pagamento. No entanto, não há menção específica no RGC sobre o corte da franquia de dados após o alcance do limite contratual (parágrafo 32).

259. Foi visto o entendimento da Anatel de que a alteração do modelo de negócios das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

prestadoras de SMP sobre franquia de dados móveis não fere os regulamentos vigentes (parágrafo 36).

260. A Anatel apresentou planilha contendo 114 fiscalizações realizadas de 2013 a 2020 nas empresas de telefonia celular, com respectivo status da tramitação na agência a seguir resumidas (parágrafo 78):

a. 34 fiscalizações sobre dados móveis, com nove em andamento;

b. 31 fiscalizações sobre consumo de franquia de dados móveis, com seis em andamento;

c. 107 fiscalizações sobre aplicação de dispositivos do RGC quanto a serviços de SMP, com catorze em andamento;

d. 30 fiscalizações sobre regularidade da prestação de informações aos usuários previstas no RGC, sendo duas em andamento;

e. 38 fiscalizações sobre a conformidade da cobrança do serviço de dados com regulamentos, sendo oito em andamento; e

f. 45 fiscalizações sobre transparência na divulgação de ofertas e planos contratados, sendo duas em andamento.

261. Também foi informado que a agência realiza, desde 2017, fiscalização regulatória dos sistemas de tarifação, bilhetagem e faturamento das maiores empresas prestadoras do SMP no país. Essas demandas contemplaram itens como exame de franquias, minutagem, descontos, cobranças e faturamento, para verificar a precisão das ferramentas de medição de consumo individual de volume de dados; de ferramentas utilizadas para medir o acesso à rede de dados no caso de franquias diárias; a aderência das medições com o valor cobrado; das medições com o informado ao consumidor por meio de ferramentas de acompanhamento previstas no RGC; e a verificação se o consumidor é avisado quando seu consumo se aproxima do limite de franquia contratado (parágrafo 84).

*262. Esses procedimentos envolveram a realização de um **check-list** de modo a cobrir todo o processo de bilhetagem e tarifação e a conformidade dos valores apurados no momento do faturamento (parágrafo 83).*

263. Em relação às fiscalizações sobre informações a serem obrigatoriamente disponibilizadas no espaço reservado do consumidor, foram realizadas 28, com duas ainda em andamento. Nesses trabalhos, constataram-se irregularidades que ensejaram a abertura de sete Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados), ainda em tramitação na agência (parágrafos 92).

264. Em um dos processos, instaurados em desfavor da operadora Nextel, foi proferida decisão em primeira instância, com aplicação de multa de R$ 5,6 milhões, em função de descumprimento do art. 22, inciso IX, do RGC, que obriga a operadora a disponibilizar no espaço reservado o perfil de consumo nos últimos três meses (parágrafo 90).

265. Esses problemas também foram encontrados em fiscalizações realizadas nas operadoras Telefônica (Vivo) e Tim (parágrafo 91).

266. As fiscalizações nas operadoras Algar e Oi constataram descumprimento do art. 62, inciso VII, do RGC, acerca de dados sobre os limites estabelecidos por franquias e os excedidos. Na fiscalização da Algar foram apontados problemas como divergência entre a informação de consumo disponibilizada ao usuário no site e a medição indicada pela plataforma de cobrança. Na fiscalização na Oi, verificou-se problema de redução da velocidade de conexão antes da franquia ser integralmente atingida; inconsistências no detalhamento do consumo de dados; e formas de apresentação de saldos das franquias e consumo de dados em determinados planos insuficientes (parágrafo 94).

267. Em relação à prestação de informações sobre valor de chamada, da conexão de dados ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

da mensagem de texto enviada, conforme inciso X do art. 62 do RGC, a Anatel respondeu que não existem Pados instaurados em razão de descumprimento desse dispositivo (parágrafo 95).

268. Além de serem feitas fiscalizações sobre aplicação de dispositivos do RGC, a Anatel respondeu que realizou avaliação da experiência efetiva dos consumidores ao acessarem o espaço reservados. Após essas análises, a Anatel afirmou que as prestadoras participantes (Claro, Nextel, Oi, Tim, Vivo e Sky) alcançaram 100% de aderência às regras do RGC, enquanto em 2017 o percentual era de 9% (parágrafo 98).

269. Em relação à bilhetagem, ao faturamento e à cobrança, fiscalização na empresa Vivo constatou falha no controle de consumo dos acessos pré-pagos da operadora. Depois de apurado, foram promovidas correções e não se identificou novas falhas. O respectivo Pado encontra-se em andamento (parágrafo 101).

270. Também foi visto que a empresa Vivo realiza arredondamento a maior na conversão das unidades de tarifação de KiloBytes, MegaBytes e GigaBytes, de modo a gerar perda aos consumidores (parágrafos 105).

271. Fiscalização na empresa Oi também constatou a cobrança de valores acima do que realmente utilizaram. Também foi visto que o arredondamento da conversão dos dados não estava sendo realizado de maneira adequada (parágrafo 108).

272. Observou-se que a regulação da Anatel não apresenta orientação quanto à contagem dos bytes e conversão ou arredondamentos, como feito com os serviços de voz. Assim, cada operadora pode apresentar seus critérios de conversão e tarifação, apresentando-os no respectivo plano de serviço. Isso pode gerar perdas e tratamentos diferenciados na forma de tarifação do uso de dados, sem regulação correspondente e sem a devida transparência.

273. Em decorrência, foi proposto recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações que, quando de eventual revisão de regulamentos sobre serviços de telecomunicações e sobre direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações, considere, entre outros pontos, a inclusão de requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do SMP, em analogia às disposições sobre cobrança de chamadas de voz de serviços de telefonia, dispostas no artigo 33, § 1º, alíneas 'a', 'b' e 'c', da Resolução-Anatel 477/2007, a fim de que a cobrança pelo serviço prestado represente com maior precisão o seu efetivo uso, em observância ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) (parágrafo 126).

274. No tocante às fiscalizações da Anatel nas prestadoras de SMP para verificar se a cobrança feita pela prestação do serviço de dados está em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela agência e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor, bem como respectivos problemas encontrados, a Anatel respondeu que foram realizadas 30 fiscalizações já concluídas e oito estão em andamento (parágrafo 137).

275. A Anatel identificou quatro Pados instaurados contra operadoras de SMP, por descumprimento das obrigações constantes do artigo 60 do RGC, sendo dois em desfavor da operadora Tim, um da Claro e outro da Telefônica (Vivo). Todos ainda estão em andamento, sem decisão proferida até o momento (parágrafo 153).

276. Verificou-se que uma das fiscalizações feita na operadora Tim versou sobre a cobrança de serviço de SMP, tendo sido instaurado Pado por descumprimento do art. 60 do RGC, dentre outros dispositivos, especialmente os que tratam da restituição de valores cobrados indevidamente pela prestadora (parágrafo 154).

277. A fiscalização na operadora Claro verificou inconsistências na cobrança de Serviço de Valor Adicionado (SCV), mas não na cobrança de dados de internet (parágrafo 156).

278. Já em relação ao Pado na empresa Vivo, decorreu da (i) ausência de disponibilização ao usuário de informação prévia, adequada e clara sobre contratação de serviço; (ii) contratação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

serviço sem autorização do usuário; (iii) ausência de observância de itens necessários para contratação de serviço; (iv) ausência de discriminação da restrição à habilitação em contrato; (v) cobrança de valores não constantes do pacote de serviço contratado; e (vi) não apresentação de comprovante de devolução de valor cobrado indevidamente (parágrafo 158).

279. Constatou-se que foram instaurados cinco Pados sobre fiscalizações para conferir a precisão das ferramentas usadas para medir o consumo individual de volume de dados; se as medições utilizadas coincidem com o valor cobrado, entre outros itens. A agência informou que quatro desses Pados estão em andamento. O quinto, em desfavor da operadora Claro, gerou aplicação de multa de R$ 16,8 mil (parágrafo 160).

280. A Anatel informou que estão em curso, desde 2019, fiscalizações nas quatro grandes operadoras (Claro, Vivo, Tim e Oi), para verificar se há cobrança indevida de utilização de dados móveis, ainda que os usuários aleguem estar com a função desligada no aparelho e quais os procedimentos adotados pelas principais prestadoras do SMP. Todos os trabalhos estão em andamento (parágrafo 166).

281. Ainda sobre o tema cobrança indevida de serviços de dados móveis, a Anatel relatou a existência de fiscalizações nas quatro principais operadoras acerca de suposta contratação sobreposta de pacote de dados sem que o usuário tenha utilizado completamente a franquia disponível na oferta contratada (parágrafo 170).

282. Também foram questionadas as fiscalizações quanto à transparência e correta divulgação sobre ofertas, assim como as alterações de planos de dados pré e pós-pagos e ainda a respeito do bloqueio/redução da velocidade de conexão após alcance do limite da franquia contratada. A Anatel respondeu que concluiu 43 ações e duas estão em andamento (parágrafo 183).

283. Quanto à obrigação de observarem clareza na divulgação da oferta, foram instaurados dez Pados em desfavor de operadoras de SMP que descumpriram os dispositivos dos arts. 52 e 41, §2º, não tendo, necessariamente, relação com dados móveis, conforme ressalta a agência. Destes, oito ainda aguardam instrução, não havendo decisão de mérito. Os outros dois resultaram em multa, com aplicação do desconto por renúncia ao direito da operadora de recorrer (parágrafo 185).

284. Ainda quanto a ações de transparência por parte das operadoras de SMP na divulgação de ofertas e planos, a Anatel acrescentou, em sua resposta à diligência, informações trazidas em atendimento à auditoria operacional, TC 023.133/2015-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que versa sobre a atuação da Anatel quanto à qualidade da telefonia móvel. O Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário apresentou determinações e recomendações à agência no sentido de melhorar sua função fiscalizadora, além de recomendações para aumento da transparência, diminuição das reclamações, dentre outras medidas (parágrafos 188).

285. A PFC 77/2016 apontou elevado número de reclamações de usuários de SMP. Em relação à pergunta feita na diligência sobre o número de reclamações relativas à cobrança de dados, a Anatel informou que, em 2019, foram feitas 39.613 (2,79%) reclamações nesse sentido, sendo 17.170 (1,65%) sobre cobrança de dados de serviços pós-pago e 22.443 (5,95%) da modalidade pré-paga. Nota-se que do total de contestações recebidas nos canais da agência, as relativas a dados do SMP apresentam uma queda nos últimos anos, tanto na modalidade pré quanto pós-paga, especialmente a partir de 2015. Isso pode se relacionar, entre outros fatores, à edição do RGC e consequentes medidas fiscalizatórias (parágrafo 199).

286. Por sua vez, em trabalho realizado em 2018 sobre Panorama do Comportamento de Reclamações, levantou-se a hipótese de que o menor volume de reclamações da telefonia celular pré-paga em comparação aos outros serviços, pode estar ligado ao nível socioeconômico destes usuários; pelo menor custo também poder representar menor perda relativa de dinheiro; e pelo baixo uso ou desconhecimento de ferramentas que auxiliem a checar o consumo dos créditos, tendo em vista o serviço não disponibilizar uma fatura mensal, como ocorre na prestação do serviço pós-pago (parágrafo 211).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

287. Acerca das medidas saneadoras para tentar reduzir as reclamações, a Anatel listou fiscalizações sobre cobrança de dados 4G, sobre o espaço reservado, cobrança de SCV e transparência da oferta. Acrescentou-se que a agência promove ações de Educação para o Consumo com materiais informativos (parágrafo 234).

288. A respeito de eventuais alterações regulamentares sobre procedimentos de controle e fiscalização para aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel, a Anatel informou sobre a tramitação de minuta de Regulamento de Fiscalização Regulatória, que prevê uma atuação mais responsiva, com incentivos e mecanismos de persuasão, como instrumentos para dar mais efetividade às ações regulatórias (parágrafos 240).

289. Portanto, considerando que todos os questionamentos foram respondidos e que há proposta de enviar cópias de acórdãos relacionados ao tema da SCN, propõe-se considerar integralmente atendida a solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008.

290. Conforme art. 14 e §1º da Resolução-TCU 315/2020 e art. 8º da Portaria-Segecex 9/2020, de 14/5/2020, previamente ao encaminhamento para o Relator, a versão preliminar do Relatório foi apresentada à Anatel para os devidos comentários do gestor (peça 17).

291. Por meio do ofício 85/2020/AUD-ANATEL (peça 19), de 27/11/2020, a Anatel respondeu que não possui comentários ou sugestões de alterações quanto à proposta de recomendação.

292. Diante disso, considera-se pertinente manter a proposta de recomendação nos termos em que se encontra neste relatório, em razão de sua relevância, bem como a necessidade de monitoramento de sua implementação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

293. Diante do exposto, tendo em vista o atendimento da Solicitação do Congresso Nacional originada da Proposta de Fiscalização e Controle 77/2016, objeto do Ofício 339/2019-CCTCI, de 11/12/2019, da lavra do Exmo. Senhor Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, sugere-se, com base no art. 10 da Resolução-TCU 215/2008, o encaminhamento deste processo ao gabinete do Exmo. Relator, Ministro Augusto Nardes, com a seguinte proposta:

a) Encaminhar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, para atendimento da demanda constante da Proposta de Fiscalização e Controle 77/2016, as informações referentes aos itens demandados na Solicitação do Congresso Nacional (SCN):

a.1) item 'a': a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) adota procedimentos de fiscalização específicos sobre coleta, consolidação e cobrança de tráfego de dados de prestadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP), consoante a Portaria 1.293 de 2019 da Anatel, havendo a tramitação de diversos processos fiscalizatórios em andamento, cujos resultados consolidados ainda aguardam conclusão;

a.2) item 'b': a Anatel realizou diversas fiscalizações para aferir o cumprimento de itens dispostos no espaço reservado do consumidor de SMP, quanto ao volume de dados trafegados e valores correspondentes;

a.3) item 'c': a partir da realização das fiscalizações constantes dos itens 'a' e 'b', a Anatel procedeu com a abertura de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) e consequente aplicação de multas a determinadas operadoras de SMP;

b) Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e disposições da Portaria-Segecex 9/2020, de 14/5/2020:

b.1) à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do SMP, em analogia às disposições sobre cobrança de chamadas de voz de serviços de telefonia,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

dispostas no artigo 33, § 1º, alíneas 'a', 'b' e 'c', da Resolução-Anatel 477/2007, a fim de que a cobrança pelo serviço prestado represente com maior precisão o seu efetivo uso, em observância ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações);

c) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação contida no item b.1, acima;

d) Encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópias dos Acórdãos 1.706/2019-TCU-Plenário, 2.333/2016-TCU-Plenário, 596/2015-TCU-Plenário e 210/2013-TCU-Plenário, acompanhadas dos respectivos relatórios e votos que os fundamentaram;

e) Dar ciência da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados e à Agência Nacional de Telecomunicações;

f) Declarar integralmente atendida a solicitação, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008; e

g) Encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU." (grifos no original).

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637429.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço desta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 339/2019/CCTCI/P, de 11/12/2019 (peça 1, p. 1), do Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI/CD), Exmo. Sr. Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, acerca de fiscalização nas ações de acompanhamento e controle da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para aferir a confiabilidade dos sistemas de bilhetagem dos serviços de dados prestados pelas empresas do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

2. A solicitação é decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle PFC 77/2016 (peça 1, p. 3 a 9), da relatoria da Exma. Sra. Deputada Federal Ângela Amin e de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Crimes Cibernéticos. Nos trabalhos da mencionada CPI, constataram-se: i) insatisfação geral entre os usuários de internet móvel quanto à qualidade dos serviços prestados, especialmente no que diz respeito ao consumo de dados dentro da franquia dos planos; ii) acentuação das queixas com a adoção do bloqueio da conexão após o consumo da franquia; e iii) os mecanismos de controle desses sistemas carecem de implementação.

3. A PFC 77/2016 elenca três questões a serem elucidadas, transcritas a seguir nos exatos termos da proposição apresentada pela CPI dos Crimes Cibernéticos (peça 1, p. 11):

> *1) Verificar quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de averiguar a coleta e a consolidação das informações de tráfego de dados dos usuários por parte das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, bem como a cobrança pela prestação do serviço, e quais os resultados dessas fiscalizações;*
>
> *2) Verificar quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Agência com o intuito de verificar o cumprimento do disposto na Resolução nº 632, de 2014, que "Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações — RGC", especialmente quanto ao art. 62, incisos VII, VIII e X, no que tange aos serviços de conexão à internet oferecidos por prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, e quais os resultados dessas fiscalizações;*
>
> *3) Verificar quantas e quais foram as multas aplicadas pela Anatel por descumprimento do citado regulamento, em consonância com o disposto na Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, que "Aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas".*

II

4. No âmbito desta Corte de Contas, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM), unidade técnica especializada responsável pela instrução dos autos, realizou exame nos trabalhos anteriores realizados por este Tribunal que tratam do assunto e verificou que não foi objeto de análise específica a fiscalização das exigências constantes das cobranças dos planos de dados dos consumidores de SMP, em especial a questão da franquia de dados móveis. Contudo, destaca a unidade técnica que os trabalhos realizados pelo TCU abordaram aspectos relacionados aos sistemas de cobranças das operadoras de telefonia móvel e fiscalizações acerca da melhoria da qualidade dos serviços e da percepção dos consumidores.

5. Assim, com objetivo de atender a demanda da CCTCI/CD, a SeinfraCOM, por meio de diligência (peças 7, p. 8 e 9, e 9), encaminhou questionamentos, a seguir reproduzidos, à Anatel com vistas a colher subsídios que possam fundamentar a análise de viabilidade acerca da fiscalização solicitada:

> a) informe o número de fiscalizações realizadas sobre dados móveis;
>
> b) informe o número de fiscalizações realizadas sobre consumo de franquia de dados móveis;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

c) informe o número de fiscalizações realizadas sobre aplicação de dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) quanto a serviços SMP;

d) relate o número de fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de Serviço Móvel Pessoal para verificar a regularidade da prestação de informações aos usuários sobre a coleta e a consolidação das informações de tráfego de dados contratados, especialmente quanto ao volume diário de dados trafegados; aos limites estabelecidos por franquias e os limites excedidos; e aos valores cobrados pela conexão de dados;

d.1) em relação ao item anterior, quais problemas encontrados, quais diferenciações apontadas entre telefonia celular pós e pré-paga e, se houve aplicação de multa, quais resultados dessa medida;

e) relate o número de fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de Serviço Móvel Pessoal para verificar se a cobrança feita pela prestação do serviço de dados está em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela agência e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor;

e.1) em relação ao item anterior, quais problemas encontrados, quais diferenciações apontadas entre telefonia celular pós e pré-paga e, se houve aplicação de multa, quais resultados dessa medida;

f) relate o número de fiscalizações feitas pela Anatel nas prestadoras de SMP quanto à transparência e correta divulgação sobre ofertas, alterações de planos de dados pré e pós-pagos e quanto a bloqueio ou redução da velocidade de conexão após alcance do limite da franquia contratada;

f.1) em relação ao item anterior, quais problemas encontrados, quais diferenciações apontadas entre telefonia celular pós e pré-paga e, se houve aplicação de multa, quais resultados dessa medida;

g) informe se existem dados consolidados, em relação às reclamações sobre cobrança dos serviços pós e pré-pagos e sobre planos contratados, quantas correspondem ao consumo de franquia de dados cobrado pelas operadoras de SMP;

h) informe quais medidas adotadas para reduzir a incidência de reclamações dos usuários sobre cobrança e planos contratados de operadoras de SMP;

i) informe se há processo em andamento de criação de norma da agência sobre procedimentos de controle e fiscalização para aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel;

j) informe os critérios de fiscalização utilizados pela Anatel para aferir a implementação dos mecanismos de controle dos sistemas de medição de consumo da franquia de dados dos usuários de SMP;

k) informe se os mecanismos de controle dos sistemas de medição de consumo da franquia de dados dos usuários de SMP conseguem aferir, de forma satisfatória, o desconto da franquia para acessos não abrangidos em franquias ilimitadas para acesso a determinados aplicativos, no âmbito de planos e promoções ofertados pelas operadoras; e

l) informe se foi feita análise pela agência, dos impactos na qualidade do acesso a redes em função da medida que ensejou o corte da conexão dos usuários.

6. A agência reguladora, por meio do Ofício 29/2020/AUD-Anatel (peça 11), encaminhou resposta à diligência, com os esclarecimentos aos questionamentos.

7. Ao analisar os esclarecimentos prestado pela Anatel frente aos questionamentos constantes da PFC 77/2016, já transcritos neste voto, em conjunto com as informações dos trabalhos anteriores realizados pelo TCU que tratam do assunto desta SCN, a SeinfraCOM concluiu, **in verbis**:

252. Trata-se de solicitação de fiscalização encaminhada pelo presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados. A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 77/2016, proveniente da CPI dos Crimes Cibernéticos apresentou questionamentos em relação à atuação da Anatel acerca das ações de acompanhamento e controle para aferir a confiabilidade dos sistemas de bilhetagem dos serviços de dados prestados pelas empresas do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (parágrafo 1).

253. O presidente da CCTCI da Câmara dos Deputados possui legitimidade para solicitar a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

realização de auditorias e a prestação de informações ao TCU, quando aprovadas pela Comissão, conforme art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Assim, propõe-se conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

254. Na instrução inicial (peça 7) foram identificados alguns processos do TCU relacionados ao SMP, porém, ainda não existia análise específica relativa às exigências constantes das cobranças dos planos de dados daqueles consumidores, em que pese algumas fiscalizações já haverem apontado problemas nas cobranças dos serviços de telecomunicações. Com isso, para atender às questões da CCTCI e colher as informações adicionais solicitadas, foi realizada diligência à Anatel, em 29/3/2020. (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

255. Ao longo da presente instrução, foram relatadas as respostas apresentadas pela Anatel para as indagações da proposta de fiscalização, com detalhamento das fiscalizações da agência e medidas saneadoras para eventuais problemas encontrados (parágrafos ***Error! Reference source not found.*** *a* ***Error! Reference source not found.****).*

256. De acordo com as informações constantes da PFC 77/2016, as queixas dos usuários do SMP aumentaram a partir de 2015, quando as empresas passaram a bloquear a conexão à internet após o consumo de toda a franquia contratada. Antes disso, porém, as operadoras procediam com a redução da velocidade de conexão, após o alcance do limite de dados contratado.

257. Segundo a Anatel, "a franquia de dados representa a quantidade de dados contratada. Ela define quantos e-mails, fotos, músicas e vídeos, por exemplo, os aparelhos podem enviar e receber durante certo tempo. Define, também, quantas páginas podem ser visitadas".

258. Independente do alcance do limite da franquia, o RGC prevê o corte do serviço de telecomunicação contratado para os casos de falta de pagamento. No entanto, não há menção específica no RGC sobre o corte da franquia de dados após o alcance do limite contratual (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

259. Foi visto o entendimento da Anatel de que a alteração do modelo de negócios das prestadoras de SMP sobre franquia de dados móveis não fere os regulamentos vigentes (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

260. A Anatel apresentou planilha contendo 114 fiscalizações realizadas de 2013 a 2020 nas empresas de telefonia celular, com respectivo status da tramitação na agência a seguir resumidas (parágrafo ***Error! Reference source not found.****):*

a. 34 fiscalizações sobre dados móveis, com nove em andamento;

b. 31 fiscalizações sobre consumo de franquia de dados móveis, com seis em andamento;

c. 107 fiscalizações sobre aplicação de dispositivos do RGC quanto a serviços de SMP, com catorze em andamento;

d. 30 fiscalizações sobre regularidade da prestação de informações aos usuários previstas no RGC, sendo duas em andamento;

e. 38 fiscalizações sobre a conformidade da cobrança do serviço de dados com regulamentos, sendo oito em andamento; e

f. 45 fiscalizações sobre transparência na divulgação de ofertas e planos contratados, sendo duas em andamento.

261. Também foi informado que a agência realiza, desde 2017, fiscalização regulatória dos sistemas de tarifação, bilhetagem e faturamento das maiores empresas prestadoras do SMP no país. Essas demandas contemplaram itens como exame de franquias, minutagem, descontos, cobranças e faturamento, para verificar a precisão das ferramentas de medição de consumo individual de volume de dados; de ferramentas utilizadas para medir o acesso à rede de dados no caso de franquias diárias; a aderência das medições com o valor cobrado; das medições com o informado ao consumidor por meio de ferramentas de acompanhamento previstas no RGC; e a verificação se o consumidor é avisado quando seu consumo se aproxima do limite de franquia contratado (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

*262. Esses procedimentos envolveram a realização de um **check-list** de modo a cobrir todo o processo de bilhetagem e tarifação e a conformidade dos valores apurados no momento do faturamento (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*263. Em relação às fiscalizações sobre informações a serem obrigatoriamente disponibilizadas no espaço reservado do consumidor, foram realizadas 28, com duas ainda em andamento. Nesses trabalhos, constataram-se irregularidades que ensejaram a abertura de sete Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados), ainda em tramitação na agência (parágrafos **Error! Reference source not found.**).*

*264. Em um dos processos, instaurados em desfavor da operadora Nextel, foi proferida decisão em primeira instância, com aplicação de multa de R$ 5,6 milhões, em função de descumprimento do art. 22, inciso IX, do RGC, que obriga a operadora a disponibilizar no espaço reservado o perfil de consumo nos últimos três meses (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*265. Esses problemas também foram encontrados em fiscalizações realizadas nas operadoras Telefônica (Vivo) e Tim (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*266. As fiscalizações nas operadoras Algar e Oi constataram descumprimento do art. 62, inciso VII, do RGC, acerca de dados sobre os limites estabelecidos por franquias e os excedidos. Na fiscalização da Algar foram apontados problemas como divergência entre a informação de consumo disponibilizada ao usuário no site e a medição indicada pela plataforma de cobrança. Na fiscalização na Oi, verificou-se problema de redução da velocidade de conexão antes da franquia ser integralmente atingida; inconsistências no detalhamento do consumo de dados; e formas de apresentação de saldos das franquias e consumo de dados em determinados planos insuficientes (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*267. Em relação à prestação de informações sobre valor de chamada, da conexão de dados ou da mensagem de texto enviada, conforme inciso X do art. 62 do RGC, a Anatel respondeu que não existem Pados instaurados em razão de descumprimento desse dispositivo (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*268. Além de serem feitas fiscalizações sobre aplicação de dispositivos do RGC, a Anatel respondeu que realizou avaliação da experiência efetiva dos consumidores ao acessarem o espaço reservados. Após essas análises, a Anatel afirmou que as prestadoras participantes (Claro, Nextel, Oi, Tim, Vivo e Sky) alcançaram 100% de aderência às regras do RGC, enquanto em 2017 o percentual era de 9% (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*269. Em relação à bilhetagem, ao faturamento e à cobrança, fiscalização na empresa Vivo constatou falha no controle de consumo dos acessos pré-pagos da operadora. Depois de apurado, foram promovidas correções e não se identificou novas falhas. O respectivo Pado encontra-se em andamento (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

*270. Também foi visto que a empresa Vivo realiza arredondamento a maior na conversão das unidades de tarifação de KiloBytes, MegaBytes e GigaBytes, de modo a gerar perda aos consumidores (parágrafos **Error! Reference source not found.**).*

*271. Fiscalização na empresa Oi também constatou a cobrança de valores acima do que realmente utilizaram. Também foi visto que o arredondamento da conversão dos dados não estava sendo realizado de maneira adequada (parágrafo **Error! Reference source not found.**).*

272. Observou-se que a regulação da Anatel não apresenta orientação quanto à contagem dos bytes e conversão ou arredondamentos, como feito com os serviços de voz. Assim, cada operadora pode apresentar seus critérios de conversão e tarifação, apresentando-os no respectivo plano de serviço. Isso pode gerar perdas e tratamentos diferenciados na forma de tarifação do uso de dados, sem regulação correspondente e sem a devida transparência.

273. Em decorrência, foi proposto recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações que, quando de eventual revisão de regulamentos sobre serviços de telecomunicações e sobre direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações, considere, entre outros pontos, a inclusão de requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do SMP, em analogia às disposições sobre cobrança de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

chamadas de voz de serviços de telefonia, dispostas no artigo 33, § 1º, alíneas "a", "b" e "c", da Resolução-Anatel 477/2007, a fim de que a cobrança pelo serviço prestado represente com maior precisão o seu efetivo uso, em observância ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

274. No tocante às fiscalizações da Anatel nas prestadoras de SMP para verificar se a cobrança feita pela prestação do serviço de dados está em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela agência e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor, bem como respectivos problemas encontrados, a Anatel respondeu que foram realizadas 30 fiscalizações já concluídas e oito estão em andamento (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

275. A Anatel identificou quatro Pados instaurados contra operadoras de SMP, por descumprimento das obrigações constantes do artigo 60 do RGC, sendo dois em desfavor da operadora Tim, um da Claro e outro da Telefônica (Vivo). Todos ainda estão em andamento, sem decisão proferida até o momento (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

276. Verificou-se que uma das fiscalizações feita na operadora Tim versou sobre a cobrança de serviço de SMP, tendo sido instaurado Pado por descumprimento do art. 60 do RGC, dentre outros dispositivos, especialmente os que tratam da restituição de valores cobrados indevidamente pela prestadora (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

277. A fiscalização na operadora Claro verificou inconsistências na cobrança de Serviço de Valor Adicionado (SCV), mas não na cobrança de dados de internet (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

278. Já em relação ao Pado na empresa Vivo, decorreu da (i) ausência de disponibilização ao usuário de informação prévia, adequada e clara sobre contratação de serviço; (ii) contratação de serviço sem autorização do usuário; (iii) ausência de observância de itens necessários para contratação de serviço; (iv) ausência de discriminação da restrição à habilitação em contrato; (v) cobrança de valores não constantes do pacote de serviço contratado; e (vi) não apresentação de comprovante de devolução de valor cobrado indevidamente (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

279. Constatou-se que foram instaurados cinco Pados sobre fiscalizações para conferir a precisão das ferramentas usadas para medir o consumo individual de volume de dados; se as medições utilizadas coincidem com o valor cobrado, entre outros itens. A agência informou que quatro desses Pados estão em andamento. O quinto, em desfavor da operadora Claro, gerou aplicação de multa de R$ 16,8 mil (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

280. A Anatel informou que estão em curso, desde 2019, fiscalizações nas quatro grandes operadoras (Claro, Vivo, Tim e Oi), para verificar se há cobrança indevida de utilização de dados móveis, ainda que os usuários aleguem estar com a função desligada no aparelho e quais os procedimentos adotados pelas principais prestadoras do SMP. Todos os trabalhos estão em andamento (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

281. Ainda sobre o tema cobrança indevida de serviços de dados móveis, a Anatel relatou a existência de fiscalizações nas quatro principais operadoras acerca de suposta contratação sobreposta de pacote de dados sem que o usuário tenha utilizado completamente a franquia disponível na oferta contratada (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

282. Também foram questionadas as fiscalizações quanto à transparência e correta divulgação sobre ofertas, assim como as alterações de planos de dados pré e pós-pagos e ainda a respeito do bloqueio/redução da velocidade de conexão após alcance do limite da franquia contratada. A Anatel respondeu que concluiu 43 ações e duas estão em andamento (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

283. Quanto à obrigação de observarem clareza na divulgação da oferta, foram instaurados dez Pados em desfavor de operadoras de SMP que descumpriram os dispositivos dos arts. 52 e 41, §2º, não tendo, necessariamente, relação com dados móveis, conforme ressalta a agência. Destes, oito ainda aguardam instrução, não havendo decisão de mérito. Os outros dois resultaram em multa, com aplicação do desconto por renúncia ao direito da operadora de recorrer (parágrafo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

Error! Reference source not found.*).*

284. Ainda quanto a ações de transparência por parte das operadoras de SMP na divulgação de ofertas e planos, a Anatel acrescentou, em sua resposta à diligência, informações trazidas em atendimento à auditoria operacional, TC 023.133/2015-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que versa sobre a atuação da Anatel quanto à qualidade da telefonia móvel. O Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário apresentou determinações e recomendações à agência no sentido de melhorar sua função fiscalizadora, além de recomendações para aumento da transparência, diminuição das reclamações, dentre outras medidas (parágrafos ***Error! Reference source not found.****).*

285. A PFC 77/2016 apontou elevado número de reclamações de usuários de SMP. Em relação à pergunta feita na diligência sobre o número de reclamações relativas à cobrança de dados, a Anatel informou que, em 2019, foram feitas 39.613 (2,79%) reclamações nesse sentido, sendo 17.170 (1,65%) sobre cobrança de dados de serviços pós-pago e 22.443 (5,95%) da modalidade pré-paga. Nota-se que do total de contestações recebidas nos canais da agência, as relativas a dados do SMP apresentam uma queda nos últimos anos, tanto na modalidade pré quanto pós-paga, especialmente a partir de 2015. Isso pode se relacionar, entre outros fatores, à edição do RGC e consequentes medidas fiscalizatórias (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

286. Por sua vez, em trabalho realizado em 2018 sobre Panorama do Comportamento de Reclamações, levantou-se a hipótese de que o menor volume de reclamações da telefonia celular pré-paga em comparação aos outros serviços, pode estar ligado ao nível socioeconômico destes usuários; pelo menor custo também poder representar menor perda relativa de dinheiro; e pelo baixo uso ou desconhecimento de ferramentas que auxiliem a checar o consumo dos créditos, tendo em vista o serviço não disponibilizar uma fatura mensal, como ocorre na prestação do serviço pós-pago (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

287. Acerca das medidas saneadoras para tentar reduzir as reclamações, a Anatel listou fiscalizações sobre cobrança de dados 4G, sobre o espaço reservado, cobrança de SCV e transparência da oferta. Acrescentou-se que a agência promove ações de Educação para o Consumo com materiais informativos (parágrafo ***Error! Reference source not found.****).*

288. A respeito de eventuais alterações regulamentares sobre procedimentos de controle e fiscalização para aperfeiçoamento dos serviços de telefonia móvel, a Anatel informou sobre a tramitação de minuta de Regulamento de Fiscalização Regulatória, que prevê uma atuação mais responsiva, com incentivos e mecanismos de persuasão, como instrumentos para dar mais efetividade às ações regulatórias (parágrafos ***Error! Reference source not found.****).*

289. Portanto, considerando que todos os questionamentos foram respondidos e que há proposta de enviar cópias de acórdãos relacionados ao tema da SCN, propõe-se considerar integralmente atendida a solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008.

290. Conforme art. 14 e §1º da Resolução-TCU 315/2020 e art. 8º da Portaria-Segecex 9/2020, de 14/5/2020, previamente ao encaminhamento para o Relator, a versão preliminar do Relatório foi apresentada à Anatel para os devidos comentários do gestor (peça 17).

291. Por meio do ofício 85/2020/AUD-ANATEL (peça 19), de 27/11/2020, a Anatel respondeu que não possui comentários ou sugestões de alterações quanto à proposta de recomendação.

292. Diante disso, considera-se pertinente manter a proposta de recomendação nos termos em que se encontra neste relatório, em razão de sua relevância, bem como a necessidade de monitoramento de sua implementação.

8. Diante da análise realizada e das conclusões acima transcritas, a unidade técnica especializada propõe, em síntese, i) encaminhar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI/CD) informações referentes ás questões demandadas nesta solicitação e cópias das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

deliberações do TCU que tratam do assunto da presente SCN (Acórdãos 1.706/2019-TCU-Plenário, 2.333/2016-TCU-Plenário, 596/2015-TCU-Plenário e 210/2013-TCU-Plenário); ii) recomendar à Anatel a instituição de requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do SMP; iii) monitorar a referida recomendação; iv) dar ciência desta decisão à CCTCI/CD e à Anatel; v) declarar integralmente atendida a presente solicitação; e vi) encerrar o presente processo.

III

9. Considerando que o objeto dos presentes autos foi adequadamente tratado no exame técnico realizado pela unidade instrutiva, que os questionamentos realizados pela CPI dos Crimes Cibernéticos, que subsidiam a PFC 77/2016, estão sendo respondidos, e que as deliberação desta Corte de Contas que tratam do assunto da presente SCN estão sendo encaminhadas ao solicitante, acompanho a proposta da SeinfraCOM de que há elementos suficientes para atender integralmente à solicitação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, sem prejuízo de breves considerações pontuais que entendo pertinentes.

10. Em relação aos três questionamentos elencados na Proposta de Fiscalização e Controle, tem-se as seguintes respostas:

11. Resposta à questão 1: *"a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) adota procedimentos de fiscalização específicos sobre coleta, consolidação e cobrança de tráfego de dados de prestadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP), consoante a Portaria Anatel 1.293, de 18 de julho de 2019, havendo a tramitação de diversos processos fiscalizatórios em andamento, cujos resultados consolidados ainda aguardam conclusão"*.

12. A SeinfraCOM apurou que a Anatel realizou, no período de 2013 a 2020, 114 fiscalizações envolvendo assuntos especificados na diligência desta Corte de Contas, conforme quadro a seguir, que consolida as fiscalizações da agência sobre dados móveis e SMP:

Item	**Tema das fiscalizações**	**Concluídas**	**Em andamento**	**Total de fiscalizações**
a	Fiscalizações sobre dados móveis	25	9	34
b	Fiscalizações sobre consumo de franquia de dados móveis	25	6	31
c	Fiscalizações sobre aplicação de dispositivos do RGC quanto a serviços SMP	93	14	107
d	Fiscalizações sobre regularidade da prestação de informações aos usuários previstas no art. 62, incisos VII, VIII e X da Resolução 632/2014 da Anatel	28	2	30
e	Fiscalizações sobre a conformidade da cobrança do serviço de dados com regulamentos e Código de Defesa do Consumidor	30	8	38
f	Fiscalizações sobre transparência na divulgação de ofertas e planos contratados	43	2	45

13. A fiscalização efetuada pela agência reguladora sobre tópicos que compõem o escopo da presente SCN engloba vários procedimentos, conforme descrito pela Anatel, nos termos a seguir reproduzido (sem grifos no original):

> *3.5. Para a realização do trabalho de fiscalização foi elaborado um **check-list** de itens que deveriam ser averiguados pela Fiscalização da Anatel, que procurou cobrir todo o processo de bilhetagem e tarifação e a conformidade dos valores apurados no momento do faturamento. Para realizar esse trabalho, foram verificados documentos de cobrança, bases de clientes com respectivos planos e ofertas, ciclo de faturamento; demonstrativo de utilização pré-pago; **Call Detail Record** - CDR bruto e medido (dados, voz, SMS); extrações de sistemas específicos, entre*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

outros.

3.6. Esses documentos foram analisados para permitir a fiscalização responder as questões do ***check-list*** *relacionadas aos seguintes subtemas:* ***Franquias;*** *Taxa de Instalação; Taxa de Adesão; Reajuste; Minutagem; Mensalidade; Descontos; Assinatura; Ponto Adicional; Documentos de Cobrança; Faturamento.*

3.7. Após a elaboração dos relatórios e análise dos indícios de irregularidades encontradas pela fiscalização, a Anatel solicitou às empresas a apresentação de comentários em relação aos achados relativos aos itens em questão e de elaboração de Plano de Ação para solução. Essa fase dos processos em questão foi concluída entre o final de 2018 e o início de 2019.

3.8. Como as empresas apresentaram planos de ação para solucionar os apontamentos verificados, criou-se a necessidade de nova rodada de fiscalização para a apuração da efetividade dos Planos de Ação apresentados.

3.9. Além disso, durante a instrução dos processos verificou-se que alguns dos Planos de Serviço e ofertas utilizados na amostra já não eram mais comercializados pelas empresas, o que demandava uma atualização do cenário acompanhado.

3.10. Considerando esses fatores, foi demandada nova atividade de fiscalização em abril/2019, tendo como escopo de verificação os indícios de irregularidade encontrados na primeira rodada de fiscalização.

3.11. Com o intuito de agilizar o processo de fiscalização de cada uma das prestadoras avaliadas, foi estabelecido que seriam fiscalizados apenas os itens que apresentaram indícios de irregularidade na primeira rodada. Quando os itens se repetiam entre as empresas, eles deveriam ser fiscalizados em todas elas com prioridade alta. Esse peso também foi dado para os casos em que o achado se repetisse em mais de uma modalidade de pagamento de plano das empresas em questão no SMP.

14. Por fim, oportuno trazer aos autos os itens verificados nas fiscalizações da Anatel do SMP, nos termos constantes do subitem 6.1.2 da Portaria Anatel 1.293, de 18 de julho de 2019 (disponível no sitio: https://www.anatel.gov.br/legislacao/procedimentos-de-fiscalizacao/1339-portaria-1293), que aprova o Procedimento de Fiscalização de Bilhetagem, Tarifação e Faturamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e do Serviço Móvel Pessoal (SMP), **in verbis**:

O faturamento corresponde, em regra, a 30 dias de prestação do serviço?

Os registros de consumo apresentados correspondem aos valores bilhetados e/ou tarifados no período considerado?

Houve cobrança pelo restabelecimento do serviço após pedido de suspensão?

Houve cobrança em função de desbloqueio da estação móvel?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Houve truncamento da fração do centavo na apresentação dos valores finais?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Houve cobrança de evento franqueado?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Nas chamadas a cobrar, foi considerada unidade de tempo de tarifação distinta a seis segundos?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Nas chamadas a cobrar, houve faturamento de chamada com duração inferior a seis segundos?

Nas chamadas a cobrar, houve tempo de tarifação mínima maior que trinta segundos?

Houve cobrança de chamada não completada?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Se o plano for parte de oferta conjunta de serviços, o reajuste do SMP deu-se na mesma data que os demais reajustes?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

Houve reajuste em prazo inferior a doze meses?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Houve truncamento da fração do centavo na apresentação dos valores finais?

Houve cobrança de chamada encaminhada para o correio de voz antes do sinal de encaminhamento?

Houve cobrança de chamada encaminhada para o correio de voz e encerrada até 3 segundos após o fim do sinal de encaminhamento?

Nas chamadas a cobrar, cobrou-se do usuário mais do que ele pagaria se tivesse originado a chamada?

Houve cobrança ao originador de chamada a cobrar?

Houve cobrança pela prestadora fiscalizada de chamada de longa distância em que era obrigatória a seleção de prestadora?

As chamadas sucessivas de até 120 segundos foram consideradas como uma única chamada?

Houve cobrança por chamada atendida, não prevista no rol de exceções regulamentares?

As condições da oferta contidas na sua respectiva documentação foram respeitadas?

Houve cobrança por mensagem não entregue?

15. Resposta à questão 2: "*a Anatel realizou diversas fiscalizações para aferir o cumprimento de itens dispostos no espaço reservado do consumidor de SMP, quanto ao volume de dados trafegados e valores correspondentes*".

16. Resposta à questão 3: "*a partir da realização das fiscalizações constantes dos itens 'a' e 'b', a Anatel procedeu com a abertura de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) e consequente aplicação de multas a determinadas operadoras de SMP*".

17. Esses dois questionamentos colocados pela PFC envolvem os procedimentos e resultados de fiscalização da Anatel com intuito de verificar, quanto aos serviços de conexão à internet oferecidos por prestadoras do SMP, o cumprimento do disposto na Resolução nº 632/2014, que "Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações — RGC", especialmente quanto ao art. 62, incisos VII, VIII e X, e as multas aplicadas pela referida agência por descumprimento do citado regulamento, em consonância com o disposto na Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, que "Aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas".

18. Mencionados incisos do art. 62 do RGC estabelecem:

> *Art. 62. A Prestadora deve fornecer relatório detalhado dos serviços e facilidades prestados, em ordem cronológica, a todos os seus Consumidores, em espaço reservado em sua página na internet e, mediante solicitação, por meio impresso, incluindo, quando aplicável, no mínimo, as seguintes informações: (...)*
>
> *VII - o volume diário de dados trafegados;*
>
> *VIII - os limites estabelecidos por franquias e os excedidos; (...)*
>
> *X - o valor da chamada, da conexão de dados ou da mensagem enviada, explicitando os casos de variação horária.*

19. Conforme apurado pela unidade técnica, e detalhado na instrução da SeinfraCOM, reproduzida no relatório precedente, em decorrência de descumprimento das obrigações previstas no RGC (art. 22, inciso IX e art. 62, incisos VII, VIII e X), a agência realizou 30 fiscalizações, sendo que duas ainda estão em andamento. Essas fiscalizações resultaram na instauração de 7 Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) em desfavor de operadoras de SMP.

20. Tais Pados ainda se encontram em andamento, sendo que, até o momento, apenas um teve Decisão de 1ª Instância (aplicação de sanção de multa no valor aproximado de R$ 5,6 milhões à operadora em decorrência de várias infrações, entre as quais desrespeito ao inciso IX do art. 22 do RGC – problemas no fornecimento de informações no espaço reservado ao consumidor no site da operadora, especialmente quanto ao perfil de consumo nos últimos três meses).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

21. Outros problemas verificados nessas fiscalizações dizem respeito à:

a. fornecimento de informações no espaço reservado ao consumidor no site da operadora, especialmente quanto ao perfil de consumo nos últimos três meses;

b. prestação de informações acerca do volume diário de dados trafegados;

c. divergência entre a informação de consumo disponibilizada para o usuário (Portal Usuário) e a medição indicada pela plataforma de cobrança de usuários pré-pagos (OCS) - informação do Portal Usuário inferior à medição;

d. apresentação de consumo no Portal Usuário não correspondente à medição do consumo a ser utilizada para cobrança dos usuários no caso de usuários detentores de mais de um acesso telefônico;

e. redução da velocidade de conexão antes da franquia ser integralmente atingida;

f. inconsistências no detalhamento do consumo de dados;

g. forma de apresentação de saldos das franquias e consumo de dados insuficientes em determinados planos;

h. consistência entre as informações de consumo disponibilizadas em faturas ou históricos de consumo para os usuários do serviço de internet móvel e o efetivo consumo da franquia realizado pelos consumidores.

22. No tocante às fiscalizações para verificar se a cobrança feita pela prestação do serviço de dados está em conformidade com os regulamentos estabelecidos pela Anatel e com as determinações constantes do Código de Defesa do Consumidor (CDC), bem como respectivos problemas encontrados, a agência informou que foram realizadas 38 fiscalizações, sendo que oito ainda estão em andamento.

23. Como resultado dessas fiscalizações, a Anatel instaurou 4 Pados contra operadoras de SMP, os quais encontram-se em fase de instrução, sem decisão de mérito. As irregularidades apontadas nesses processos dizem respeito à:

a) cobrança indevida de multa e juros por “pagamento em atraso” – descumprimento do art. 60 do RGC, dentre outros dispositivos, especialmente os que tratam da restituição de valores cobrados indevidamente pela prestadora (aferir o ressarcimento de mais de 199 mil usuários que tiveram cobranças indevidas, nas faturas de abril de 2017, relativas a multas e juros indevidamente cobrados no faturamento do mês anterior);

b) descumprimento dos seguintes preceitos estabelecidos no RGC: (i) não disponibilizar ao usuário a informação prévia, adequada e clara sobre contratação de serviço (arts. 3º, inciso IV, e 51, §1º e §2º); (ii) proceder à contratação sem autorização do usuário, ferindo sua liberdade de escolha (art. 3º, inciso XX); (iii) não observar os itens necessários para contratação de serviço (art. 50, **caput**); (iv) não discriminar a restrição à habilitação em contrato (art. 50, inciso V); (v) cobrar valores não constantes do pacote de serviço contratado (arts. 60 e 50, inciso I); e (vi) não apresentar comprovação de devolução do cobrado indevidamente (art. 85, **caput**).

24. Quanto à fiscalização referente a carência da implantação de mecanismos de controle dos sistemas de cobrança das operadoras de SMP, a Anatel instaurou 5 Pados, sendo que apenas um já transitou em julgado (a aplicação de multa de R$ 16,8 mil, em 4/9/2019, a determinada operadora de SMP).

25. Ainda sobre essa questão, a Anatel informou que estão em curso fiscalizações nas quatro grandes operadoras para verificar: i) se há cobrança indevida de utilização de dados móveis, ainda que os usuários aleguem estar com a função desligada no aparelho e quais os procedimentos adotados pelas principais prestadoras do SMP; ii) suposta contratação sobreposta de pacote de dados sem que o usuário tenha utilizado completamente a franquia disponível na oferta contratada.

26. Conforme bem observado pela unidade técnica, em todas as fiscalizações das maiores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

operadoras de SMP, realizadas de forma amostral, foram identificados ao menos um indício de irregularidade quanto à cobrança de serviço de dados, o que revela a pertinência da temática da SCN e a necessidade de controle contínuo das operadoras quanto à implementação dos mecanismos de cobrança, bem como a constante checagem dos valores cobrados com o estabelecido nos planos de serviços ofertados.

27. No tocante à transparência da oferta e seus desdobramentos (correta divulgação de ofertas e alterações de Planos de Serviços), a agência reguladora realizou 45 fiscalizações, sendo que duas ainda estão em andamento.

28. Tal questão ganha relevância no contexto da presente SCN, pois de acordo com a PFC 77/2016, com o corte da conexão à internet após o esgotamento da franquia de dados móveis, decretado pelas operadoras do SMP no início de 2015, o binômio consumo e cobrança passou a ser imperativo entre os usuários. Assim, com a substituição da redução da velocidade de conexão pelo corte ao final da franquia, "*acompanhar o próprio consumo passou a ser uma medida de essencial importância para o consumidor, no sentido de ver seus direitos respeitados e não ser 'enganado' pela operadora*".

29. Contudo, tendo em vista que o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) não proíbe o bloqueio ou a redução da velocidade de conexão após o alcance da franquia contratada, desde que tais condições estejam devidamente previstas no plano de serviços contratado pelo consumidor, a Anatel não instaura Pados sobre o tema.

30. Quanto à obrigação de observarem clareza na divulgação da oferta, a agência instaurou dez Pados em desfavor de operadoras de SMP, sendo que oito ainda aguardam instrução. Os outros dois resultaram em multas de R$ 2,5 mil.

31. Ainda quanto a ações de transparência por parte das operadoras de SMP na divulgação de ofertas e planos, a Anatel trouxe aos autos informações acerca do atendimento ao Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a atuação da Anatel na garantia e na melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil, sob a perspectiva do usuário, incluindo o monitoramento das deliberações ainda não atendidas dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012, 210/2013 e 2.926/2013, todos do Plenário.

32. Na deliberação do Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário, o TCU identificou fragilidades e deficiências que dificultavam o exercício do direito dos usuários de telefonia móvel e propôs medidas concretas para a redução dos problemas constatados nas pesquisas passadas (determinações e recomendações no sentido de melhorar a função fiscalizadora da agência, recomendação para que ampliasse a fiscalização sobre a divulgação e o cumprimento das ofertas de planos e promoções pelas operadoras aos usuários, e recomendações voltadas ao aumento da transparência, diminuição das reclamações).

33. Por seu conteúdo esclarecedor, merece destaque a trecho do voto condutor do Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário, consoante transcrito a seguir:

> As deficiências e fragilidades na atuação da Anatel identificadas ao longo da presente auditoria deixam claras as necessidades e oportunidades de aprimoramento para que o usuário possa ter atendido seu direito fundamental a um serviço de qualidade. Em primeiro lugar, há que se garantir e aumentar a clareza e a transparência de informações essenciais sobre a prestação do serviço móvel, para assegurar ao consumidor a compreensão do serviço que lhe é ofertado e, por conseguinte, o exercício do seu poder de escolha, do controle em benefício próprio e do controle social. Em seguida, deve-se realinhar os requisitos de qualidade do serviço de telefonia móvel utilizados pela Anatel à visão do consumidor, de modo a redirecionar a atuação da agência para o benefício desse ator – o mais frágil do setor regulado. Por derradeiro, mas não menos importante, urge que se fortaleçam e aprimorem as atribuições de fiscalização e aplicação de sanções da agência, visto que a falta de efetividade dessas competências estimula, nas operadoras, o descumprimento das normas, gerando prejuízos de toda ordem ao usuário e ao setor regulado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

IV

34. Em relação à proposta da unidade técnica de enviar ao solicitante, em complemento às respostas aos quesitos constantes da PFC 77/2016, cópias dos Acórdãos 1.706/2019-TCU-Plenário, 2.333/2016-TCU-Plenário, 596/2015-TCU-Plenário e 210/2013-TCU-Plenário, verifico que essas deliberações tratam de matérias pertinentes aos presentes autos, conforme a seguir explicitado.

34.1. Acórdão 1.706/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, que tratou de acompanhamento destinado a avaliar a atuação da Anatel no que se refere à fiscalização do serviço de **roaming** internacional oferecido pelas operadoras de Serviço Móvel Pessoal (telefonia móvel) (recomendações à Agência para que verificasse se as operadoras encontram-se atuando tanto conforme as normas quanto em observância à oferta de serviços de **roaming** internacional e para que verificasse como são apresentados os serviços oferecidos pelas operadoras de telefonia móvel, a fim de assegurar a clareza, objetividade e transparência).

34.2. Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que tratou de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados, no sentido de que fosse realizada auditoria 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*" (determinações à Anatel relacionadas ao envio ao TCU de: relatório sobre todas fiscalizações **online** realizadas (objetivos, dificuldades eventualmente encontradas e resultados obtidos); resultados de todas as fiscalizações nos sistemas de cobrança e faturamento das empresas de telefonia fixa e móvel realizadas em atendimento ao disposto no item 9.1 do Acórdão nº 210/2013; e relatórios finais do acompanhamento das ações definidas pelas prestadoras em seus planos de melhorias, incluindo, além dos resultados obtidos por essas ações no que concerne à qualidade da rede, o total de investimentos financeiros, a evolução dos equipamentos informada pelas prestadoras e as conclusões das fiscalizações da Anatel realizadas com o fito de verificar a veracidade das informações prestadas pelas operadoras sobre os equipamentos instalados em atendimento aos planos de melhorias do SMP; e, também, recomendações à agência reguladora atinentes à cobertura do SMP).

34.3. Acórdão 210/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge, que tratou de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) com vistas à realização de auditoria operacional na execução dos contratos de concessão de serviços públicos de telefonia fixa e móvel, especificamente quanto aos mecanismos de cobrança dos usuários. (determinação à Anatel que estudasse a viabilidade de realizar auditoria específica nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do SMP).

35. Verifico que o Tribunal vem acompanhando, há vários anos, a atuação da Anatel no que tange à qualidade dos serviços de telecomunicações e tem cobrado do órgão regulador que adote as providências previstas no seu campo de atuação. Assim, além de acolher tal proposição, acrescento os seguintes Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU, os quais também tem relação com a questão objeto dos presentes autos:

35.1. Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Benquerer, que tratou de denúncias formuladas contra possíveis deficiências na atuação da Anatel, quanto ao acompanhamento do cumprimento de obrigações das prestadoras de serviços de telecomunicações para com seus usuários (recomendações à Anatel atinentes aos procedimentos de atendimento ao usuário, à participação dos usuários nas decisões regulatórias, aos procedimentos de averiguação das metas de qualidade, entre outros).

35.2. Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, que tratou de auditoria operacional realizada na Anatel para avaliar a atuação da entidade no acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de telefonia fixa e móvel.

35.3. Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que tratou de monitoramento do cumprimento de determinações e recomendações exaradas mediante o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

Acórdão 1864/8211-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal apreciou o relatório do cumprimento das medidas indicadas nos Acórdãos 1.458/2005 e 2.109/2006, ambos do Plenário, no que tange à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações das prestadoras dos serviços de telecomunicações com seus usuários. Nessa deliberação, o Tribunal recomendou à Anatel que: proceda à revisão do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), conforme estabelecida no item I do Anexo da Resolução-Anatel 506/2008; e especifique a periodicidade da pesquisa de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações.

35.4. Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que tratou de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal mediante os Acórdãos 1.458/2005 e 2.109/2006, ambos do Plenário, relativos à avaliação da atuação da Anatel no que tange à qualidade da prestação de serviços de telecomunicações e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações das prestadoras dos serviços de telecomunicações com seus usuários.

36. Por elucidativo, transcrevo, a seguir, trecho do voto proferido no último acórdão mencionado:

> 28. Seguindo a linha propugnada nos pareceres, devo ressaltar que as medidas mais desafiadoras recomendadas pelo Tribunal precisam ser enfrentadas pelo órgão regulador, especialmente, aquelas relativas à sua atuação perante as prestadoras de serviços e que propiciariam melhorias significativas na qualidade dos serviços prestados aos usuários, a exemplo das recomendações relativas ao (à):
>
> 28.1 - aperfeiçoamento do processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras, mediante 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;
>
> 28.2 - implementação de 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;
>
> 28.3 - auditoria periódica dos sistemas informatizados de faturamento e atendimento aos usuários das empresas de telefonia fixa e móvel;
>
> 28.4 - criação de mecanismos sistemáticos para acompanhar com mais rigor a resolução dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização;
>
> 28.5 - reformulação dos processos sancionatórios e fixação de prazo para solução de irregularidades, nos Procedimentos de Apuração por Descumprimento de Obrigação - Pado.

V

37. Por fim, verificou-se que cada operadora pode apresentar seus critérios de conversão e tarifação do uso de dados, apresentando-os no respectivo plano de serviço, e que a regulação da Anatel não apresenta orientação quanto à contagem dos bytes e conversão ou arredondamentos, como feito com os serviços de voz.

38. Uma vez que tal situação pode gerar perdas e tratamentos diferenciados na forma de tarifação do uso de dados, sem regulação correspondente e sem a devida transparência, a SeinfraCOM propôs, com acerto, recomendar à agência que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do SMP, em analogia às disposições sobre cobrança de chamadas de voz de serviços de telefonia, dispostas no artigo 33, § 1º, alíneas “a”, “b” e “c”, da Resolução-Anatel 477/2007, a fim de que a cobrança pelo serviço prestado represente com maior precisão o seu efetivo uso, em observância ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

39. Ciente de que não se pode esquecer da prerrogativa institucional da Anatel em escolher a melhor forma, momento e alcance de sua atividade fiscalizatória sobre o setor de telecomunicações,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

reputo adequada a mencionada proposta de expedir recomendação visando a contribuir para o aprimoramento das ações daquela Agência voltadas ao relacionamento com os usuários dos serviços de telecomunicações e à melhoria dos mecanismos capazes de garantir o atendimento adequado aos usuários desses serviços junto às diversas prestadoras, de forma a não invadir a esfera discricionária do gestor público.

40. Adicionalmente, dada a natureza das medidas alvitradas, mormente em razão das recomendações se constituírem contribuições à melhoria do desempenho operacional do órgão regulador, entendo pertinente que se realize, em ocasião futura, o monitoramento das medidas adotadas pela Anatel, identificando-se o que fora e o que não fora implementado, seus motivos, os resultados alcançados e, especialmente, os impactos positivos porventura gerados com a implementação da recomendação.

VI

41. Ressalto, por fim, que a atuação desta Corte de Contas, no seu papel constitucional de controle externo, se destina a fiscalizar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a efetividade das ações conduzidas pela Anatel. Assim, não nos cabe formular juízo sobre a adequabilidade de opções regulatórias e fiscalizatórias de agências reguladoras, desde que essas estejam aderentes ao ordenamento vigente.

42. Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal no sentido de o TCU exercer, neste caso, o chamado controle de segunda ordem, com o objetivo de verificar a regularidade da atuação da agência no exercício de suas atividades finalísticas.

43. Sob esse prisma, estou convicto de que os exames empreendidos nestes autos foram suficientes para elucidar as preocupações constantes da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 77, de 2016, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Crimes Cibernéticos, que motivaram a presente Solicitação do Congresso Nacional.

44. Dessa maneira, sou pelo atendimento integral da presente Solicitação do Congresso Nacional, na forma proposta pela unidade instrutora, acrescida do conhecimento da SCN e do envio dos Acórdãos 1.458/2005, 2.109/2006, 1.864/2012 e 2.926/2013, todos do Plenário do TCU, os quais também tem relação com a questão objeto dos presentes autos, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, e providências acessórias.

Ante todo o exposto, acolho o encaminhamento recomendado pela unidade técnica, com o acréscimo acima mencionado, e voto por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto à sua apreciação.

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

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637432.

ACÓRDÃO Nº 171/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.468/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 339/2019/CCTCI/P, de 11/12/2019, do Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI/CD), Exmo. Sr. Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, após aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 77/2016 da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Crimes Cibernéticos, acerca de fiscalização nas ações de acompanhamento e controle da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para aferir a confiabilidade dos sistemas de bilhetagem dos serviços de dados prestados pelas empresas do Serviço Móvel Pessoal (SMP);

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

9.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal c/c os art. 1º, inciso II, 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 24, inciso X, 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

9.2. encaminhar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Félix Mendonça Júnior, Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, para atendimento da demanda constante da Proposta de Fiscalização e Controle 77/2016, as informações referentes aos itens demandados na Solicitação do Congresso Nacional (SCN):

9.2.1. questão 1: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) adota procedimentos de fiscalização específicos sobre coleta, consolidação e cobrança de tráfego de dados de prestadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP), consoante a Portaria 1.293 de 2019 da Anatel, havendo a tramitação de diversos processos fiscalizatórios em andamento, cujos resultados consolidados ainda aguardam conclusão;

9.2.2. questão 2: a Anatel realizou diversas fiscalizações para aferir o cumprimento de itens dispostos no espaço reservado do consumidor de SMP, quanto ao volume de dados trafegados e valores correspondentes;

9.2.3. questão 3: a partir da realização das fiscalizações constantes das questões 1 e 2, a Anatel procedeu com a abertura de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) e consequente aplicação de multas a determinadas operadoras de SMP;

9.3. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e disposições da Portaria-Segecex 9/2020, de 14/5/2020, à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir requisitos mínimos a serem cumpridos sobre a forma de cobrança pela prestação de serviços de dados pelas operadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), em analogia às disposições sobre cobrança de chamadas de voz de serviços de telefonia, dispostas no artigo 33, § 1º, alíneas “a”, “b” e “c”, da Resolução-Anatel 477/2007, a fim de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637438.

que a cobrança pelo serviço prestado represente com maior precisão o seu efetivo uso, em observância ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações);

9.4. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar na ata desta sessão de julgamento comunicação do relator ao colegiado no sentido de que a SeinfraCOM monitore a recomendação contida no subitem 9.3 desta decisão;

9.5. encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópias dos Acórdãos 1.706/2019, 2.333/2016, 596/2015, 210/2013, 2.926/2013, 1.864/2012, 2.109/2006 e 1.458/2005, todos do Plenário do TCU, acompanhados dos respectivos relatórios e votos que os fundamentaram;

9.6. dar ciência desta deliberação à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados e à Agência Nacional de Telecomunicações;

9.7. declarar integralmente atendida a solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008; e

9.8. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 3/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 3/2/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0171-03/21-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66637438.