

AVULSO NÃO  
PUBLICADO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 38-A, DE 2015 (Do Sr. Sandro Alex)

Propõe que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e o controle na arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações; tendo parecer da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pelo encerramento e arquivamento (relator: DEP. VITOR LIPPI).

### **DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à apreciação interna nas Comissões

### SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática:

- Relatório parcial
- Relatório prévio
- Complementação de voto
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Com base no art. 100, § 1º, combinado com o art. 24, X, art. 60, II e o art. 61, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinados com o art. 71 da Constituição Federal, requiero que V. Exª se digne, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, a adotar as medidas necessárias para efetuar auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional nos atos da União e do Ministério das Comunicações, no que tange ao recolhimento e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações, desde a respectiva criação.

Para tanto é imprescindível apurar, em relação a cada um dos fundos das telecomunicações:

- A – Quanto foi arrecadado, desde a respectiva constituição;
- B - Quanto foi aplicado;
- C – Onde os recursos financeiros foram aplicados;
- D – Se a aplicação dos recursos financeiros foi feita de acordo com a destinação legal para a qual o fundo foi criado; e,
- D – Caso parte dos recursos de qualquer dos fundos não tenha sido aplicada, onde se encontra o saldo arrecadado e não aplicado.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O Exmo. Senhor Ricardo Berzoini, Ministro de Estado das Comunicações, ouvido em audiência pública realizada em 29 de abril de 2015 nesta Comissão, sugeriu uma audiência pública para discutir os fundos das telecomunicações. Seguindo a sugestão do próprio ministro, foi realizada uma Audiência Pública nesta Comissão, em 17.06.2015, na qual foram ouvidas as seguintes autoridades:

1. Senhor Marcelo Leandro Ferreira, Diretor Substituto do Departamento de Serviços e de Universalização de Telecomunicações, do Ministério das Comunicações;
2. Senhor Leonardo Euler de Moraes, Chefe da Assessoria Técnica da Anatel; e
3. Senhor Marcelo Barros da Cunha, Secretário de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações do TCU.

Na referida Audiência Pública a Anatel apresentou os seguintes dados:

I. **Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)** é formado pela arrecadação da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) e da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), cobradas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Criado pela Lei 5.070, de 1966, o Fistel teve sua composição e destinação modificadas pela Lei 9.472, de 1997. Os recursos arrecadados pelo Fistel são uma das fontes de financiamento da Anatel, depois de transferidos os valores que são devidos ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel). Parte dos recursos também ajuda a formar o Fundo Setorial do Audiovisual, por determinação da Lei 11.437, de 2006. **Do início de sua arrecadação(1997)**

**até meados de 2015, o total arrecadado atinge o montante de R\$ 66 bi.**

II. **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)** foi instituído pela Lei nº 9.998/2000. Tem por objetivo subsidiar serviços de telecomunicações para as camadas mais pobres da população, bem como para aquelas residentes em locais onde a exploração comercial desses serviços não é viável. A Lei determina que a finalidade do FUST é proporcionar recursos destinados a cobrir parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. Cabe ao Ministério das Comunicações formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades das aplicações do Fust, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com seus recursos. **Do início de sua arrecadação(2001) até meados de 2015, o total de sua arrecadação atinge o montante de R\$ 18 bi.**

III. **Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funtel)** foi instituído pela Lei nº 10.052/2000 com o objetivo de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas aos recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações. **Do início de sua arrecadação(2001) até 2014, o total de sua arrecadação atinge o montante de R\$ 5 bi.**

O representante do TCU trouxe as seguintes informações em relação ao Fust: o TCU já realizou Auditoria Operacional da qual resultou o Acórdão 2148/2005 – TCU-Plenário. Por meio desse Acórdão o TCU fez determinações ao Ministério das Comunicações e recomendações à Casa Civil que até agora, decorridos cerca de 10 anos, ao que consta, parece não terem sido atendidas, notadamente a desvinculação de recursos do Fust para pagamento da dívida pública.

Além disso, relatou que houve uma representação de Unidade Técnica do TCU (Semag) para verificar possível aplicação em 2012 de recursos do Fustel, em detrimento da vinculação legal da ordem de R\$ 3,5 bilhões. O TCU, por meio do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, considerou ilegal o uso de recursos do Fustel em 2010 e 2012 determinando à SOF que recomponha o fundo e se abstenha de utilizar recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionadas com o objeto da vinculação legal. No entanto, houve recurso interposto pela SOF, que ainda se encontra pendente de análise pelo TCU.

Da exposição efetuada pelos convidados ficou evidente que os fundos de telecomunicações ou não têm sido utilizados ou têm sido utilizados para atender despesas de finalidades diversas das de sua criação.

Assim, considerando ser atribuição constitucional desta Casa a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, solicitamos o apoio dos ilustres pares na aprovação desta Proposta de Fiscalização e Controle para, com o apoio técnico do Tribunal de Contas da União,

**levantar a totalidade das irregularidades na arrecadação e aplicação dos fundos de telecomunicações.** Em seguida, dependendo do resultado que venha a ser apurado, esta Comissão poderá propor uma legislação que venha a modificar a destinação dos mencionados fundos de telecomunicações ou até mesmo extinguir aqueles que não apresentem condições para serem aplicados. Afinal, não é justo que a sociedade pague em troca de um benefício que lhe é sonogado, em evidente burla da lei.

Contamos com o apoio dos ilustres pares.

Sala da Comissão, em 24 de junho de 2015.

**Deputado Sandro Alex  
PPS/PR**

## **COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA**

### **RELATÓRIO PARCIAL**

#### **I – RELATÓRIO**

##### **1.1 Introdução**

A PFC nº 38, de 2015, apresentada pelo nobre Deputado Sandro Alex, dispõe sobre a realização de ato de fiscalização e controle do Tribunal de Contas da União – TCU – sobre a arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos setoriais de telecomunicações, em especial o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST – e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel.

Em sua justificação, o autor argumenta que, em audiência pública realizada pela CCTCI em junho de 2015, os representantes do TCU e da Anatel ouvidos pelo colegiado evidenciaram que esses fundos *“não têm sido utilizados ou têm sido utilizados para atender despesas de finalidades diversas das de sua criação”*. Por esse motivo, elaborou a proposta de fiscalização e controle em tela com o objetivo de *“levantar a totalidade das irregularidades na arrecadação e aplicação dos fundos de telecomunicações”*. Assinalou ainda que, dependendo do resultado apurado, *“a Comissão poderá propor uma legislação que venha a modificar a destinação dos mencionados fundos de telecomunicações ou até mesmo extinguir aqueles que não apresentem condições para serem aplicados”*.

Como proposta de trabalho, o autor propôs a apuração dos seguintes

pontos, relativos a cada um desses fundos:

- *quanto foi arrecadado, desde a respectiva constituição;*
- *quanto foi aplicado;*
- *onde os recursos financeiros foram aplicados;*
- *se a aplicação dos recursos financeiros foi feita de acordo com a destinação legal para a qual o fundo foi criado; e,*
- *caso parte dos recursos de qualquer dos fundos não tenha sido aplicada, onde se encontra o saldo arrecadado e não aplicado.*

Ainda em 2015, a CCTCI aprovou, por unanimidade, Relatório Prévio pela implementação da PFC nº 38/15, com complementação de voto. A complementação foi motivada por sugestão do Deputado Paulo Henrique Lustosa, que propôs que o ato de fiscalização e controle também englobasse os seguintes pontos, em adição àqueles apresentados no texto original da PFC:

- *qual a parcela arrecadada pela Condecine, referente ao inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/01;*
- *quanto dos recursos de que trata o item anterior foi aplicado, incluindo o detalhamento dos programas, iniciativas e projetos em que os recursos foram aplicados.*

## **2 Execução da PFC**

Em dezembro de 2015, a PFC nº 38/15 foi remetida pela Câmara dos Deputados ao TCU para a adoção das providências cabíveis por parte daquele Tribunal. No mesmo mês, a CCTCI acusou o recebimento do Aviso nº 1401-GP/TCU, por meio do qual a Corte de Contas informou à Comissão a abertura do processo TC-033.793/2015-8, com o objetivo de reunir dados sobre a arrecadação, aplicação e saldo dos fundos setoriais de telecomunicações, bem como verificar a efetividade dos controles sobre seus recursos e a legalidade da sua utilização.

O trabalho técnico realizado pelo TCU teve como unidade instrutora a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom), em parceria com a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). A metodologia de trabalho estabelecida pela Corte de Contas determinou, como corte temporal final dos dados examinados, a data de 30 de junho de 2016. Para as informações sobre o Fistel, em específico, embora o fundo tenha sido instituído em 1966, foi definido como marco inicial o ano de 1997, ano da publicação da Lei Geral de Telecomunicações e da criação da Anatel.

Fundamentado nas conclusões da unidade instrutora, o Tribunal aprovou o **Acórdão nº 749/17-TCU**, que foi encaminhado a esta Comissão em abril de 2017. No voto que deu origem ao Acórdão, o relator do processo, Ministro Bruno Dantas, assinalou que os recursos arrecadados pelos fundos setoriais de telecomunicações, originalmente destinados a cobrir despesas específicas, estão sendo redirecionados a outras finalidades. Reitera, no entanto, que essas alterações foram chanceladas pelo Poder Legislativo, por via de lei. Por esse motivo, salientou que a conduta não caracteriza irregularidade. Por outro lado, lembrou que a legalidade da desvinculação de receitas por meio de medidas provisórias de abrangência genérica ainda é objeto de exame por parte do Tribunal<sup>1</sup>.

O relator apontou ainda a necessidade de se conferir maior controle e transparência sobre a utilização dos recursos dos fundos. Nesse sentido, determinou a adoção de medidas – tanto pelas entidades gestoras dos fundos quanto pela Secretaria do Tesouro Nacional – para garantir o acompanhamento e a publicação de informações sobre todas as destinações dos recursos arrecadados pelos fundos. Afirma que tais informações são essenciais não somente para o controle da gestão dos fundos, mas também para que o Parlamento tenha condições de mensurar adequadamente o impacto das desvinculações procedidas.

Ainda em consonância com esse objetivo, o Acórdão obrigou o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC – a realizar estudo circunstanciado sobre os atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, em face da baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais. Para que o estudo possa efetivamente servir de instrumento para a elaboração de políticas públicas, estabeleceu ainda que o relatório do Ministério seja acompanhado de uma *“análise prospectiva sobre os impactos de eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos”*.

O Ministro também salientou a importância de atribuir maior autonomia orçamentária e financeira à Anatel. Nesse sentido, menciona o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 52/13, que propõe que *“cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação*

---

<sup>1</sup> A legalidade da desvinculação de superávit financeiro de fundos por meio de medida provisória é objeto do processo TC 008.584/2016-8, ainda pendente de conclusão no TCU.

*Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços*". Tal posição já foi exarada pela Corte de Contas no âmbito do Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário. Na oportunidade, como prática para aprimorar a governança regulatória, o Tribunal propôs ao Poder Legislativo a “*caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculadores*”.

As principais decisões constantes do Acórdão nº 749/2017-TCU foram expressas na tabela a seguir.

Item	Descrição sucinta da decisão
9.1.1	<b>Determinar</b> <sup>2</sup> o prazo de 120 dias para que a <b>Anatel</b> estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – e a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, procedimentos de controle sobre a totalidade dos recursos do Fistel e do FUST, dando publicidade em sua página na internet não somente sobre os recursos aplicados em suas finalidades, mas também sobre o montante transferido a outros fundos e utilizados para outros fins.
9.1.2	<b>Determinar</b> que a <b>Anatel</b> informe, no relatório de gestão referente ao exercício de 2017, as providências adotadas com vistas ao atendimento do subitem 9.1.1.
9.2.1	<b>Determinar</b> o prazo de 120 dias para que o <b>Conselho Gestor do Funttel</b> , com o apoio do MCTIC, promova, juntamente com o Tesouro Nacional, a conciliação do saldo do Funttel, encaminhando o resultado da conciliação ao TCU.
9.2.2	<b>Determinar</b> o prazo de 120 dias para que o <b>Conselho Gestor do Funttel</b> dê transparência, em seu sítio na internet, aos dados atualizados, consolidados anualmente, sobre as receitas arrecadadas e o saldo do Funttel, identificando as destinações dadas aos seus recursos, tanto aqueles aplicados na finalidade do fundo, como o montante transferido a outros fundos ou desvinculados pelo Tesouro Nacional.
9.3	<b>Determinar</b> o prazo de 120 dias para que o <b>MCTIC</b> apresente estudo acerca dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, em face da baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais, no qual devem constar análises sobre os impactos de eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos.

<sup>2</sup> Enquanto as **determinações** do TCU possuem caráter cogente, as **recomendações** são orientações que visam, principalmente, aprimorar ou aperfeiçoar procedimentos administrativos de gestores públicos e, portanto, não possuem natureza impositiva ou autoritária.

Item	Descrição sucinta da decisão
9.4.1	<b>Determinar</b> o prazo de 120 dias para que a <b>STN</b> promova os ajustes necessários com vistas à adequação dos valores destinados do Fistel ao FUST, diante da extrapolação do limite de R\$ 700 milhões previsto no art. 6º, inciso II, da Lei nº 9.998/00, nos exercícios de 2008, 2009, 2011, 2012 e 2015.
9.4.2	<b>Determinar</b> que a <b>STN</b> , caso proceda à desvinculação do superávit financeiro do FUST e do Fistel, informe à Anatel, no prazo de 30 dias da desvinculação, o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação.
9.4.3	<b>Determinar</b> que a <b>STN</b> , caso proceda à desvinculação do superávit financeiro do Funttel, informe ao MCTIC, no prazo de 30 dias da desvinculação, o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação.
9.5	<b>Determinar</b> à <b>SOF</b> que, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA – fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da Agência.
9.6	<b>Recomendar</b> à <b>Anatel, MCTIC e STN</b> que avaliem a conveniência e oportunidade de normatizar o intercâmbio de informações acerca das desvinculações na aplicação dos recursos dos fundos de telecomunicações, com vistas a propiciar maior transparência na sua gestão.
9.7	<b>Dar ciência</b> ao <b>MCTIC</b> de que o não encaminhamento ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do plano plurianual da Anatel, juntamente com a proposta orçamentária detalhada da Agência, afronta o art. 49 da Lei nº 9.472/1997.
9.8	<b>Dar ciência</b> ao <b>Ministério da Cultura</b> que a utilização dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, dentre os quais se incluem os recursos da Condecine, para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura ou da Ancine afronta o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 11.437/2006.
9.9	<b>Considerar</b> em fase de cumprimento a determinação do item 9.1 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário e as determinações dos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário.
9.10	<b>Encaminhar</b> cópia deste Acórdão à <b>CDC</b> da Câmara dos Deputados.
9.11	<b>Informar</b> à <b>CCTCI</b> que o TCU, no âmbito do TC 008.584/2016-8, está examinando a regularidade da desvinculação de receitas por meio de medida provisória e, tão logo o trabalho seja concluído e apreciado pelo Plenário do TCU, será encaminhada cópia do acórdão com os respectivos relatório e voto.

Item	Descrição sucinta da decisão
9.12	<b>Juntar</b> cópia deste Acórdão aos processos TC 008.293/2015-5 (Acórdão 28/2016-TCU-Plenário), TC 012.933/2013-9 (Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário) e TC 008.584/2016-8.
9.13	<b>Encaminhar</b> cópia deste Acórdão à <b>CCTCI, CFFC e CDC</b> da Câmara dos Deputados, <b>CCTICI, CMA, CDC e CFFC</b> do Senado Federal, <b>CMPOPF</b> do Congresso Nacional, <b>MCTIC, Anatel, STN, SOF e 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal</b> .
9.14	<b>Declarar</b> a solicitação integralmente atendida e arquivar o processo TC 033.793/2015-8.

## II – VOTO DO RELATOR

Em resposta à PFC nº 38/15, o Tribunal de Contas da União instaurou o processo TC-033.793/2015-8, cuja execução resultou na aprovação do Acórdão nº 749/2017-TCU. Em linhas gerais, o trabalho realizado pelo TCU respondeu adequadamente aos questionamentos formulados pelo autor da PFC em tela, ao apresentar informações consistentes sobre a arrecadação, aplicação e saldo dos fundos setoriais de telecomunicações.

Em síntese, o estudo do Tribunal aponta que, dos R\$ 85,4 bilhões arrecadados pelo Fistel de 1997 a 2016, menos de 5% foram aplicados em atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações. Por sua vez, 81% desses recursos foram destinados ao Tesouro para diversas ações, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários. Quanto ao FUST, dos R\$ 20,5 bilhões arrecadados, 99% foram desvinculados, seja por meio da DRU, seja por medidas provisórias, com o objetivo de atender principalmente ao pagamento da dívida pública e de benefícios previdenciários.

Para o Funttel, dos R\$ 7,2 bilhões arrecadados, 50% foram desvinculados das finalidades do fundo, sendo que 29% foram empregados para pagamento de benefícios previdenciários e da dívida pública. Por derradeiro, dos R\$ 4,6 bilhões arrecadados pela Condecine-Teles, 58% foram utilizados dentro da sua finalidade originária, tendo sido o restante desvinculado para fins diversos, sobretudo o pagamento de benefícios previdenciários.

A conclusão é a de que grande parcela dos recursos arrecadados vem sendo destinada para a cobertura de despesas estranhas às finalidades originais dos fundos. No entanto, até o momento o TCU não identificou irregularidades nas ações

adotadas pelo Poder Executivo, haja vista que todos os redirecionamentos realizados foram devidamente cancelados pelo Congresso Nacional. No caso do Fistel, o redirecionamento de receitas é previsto na própria lei que regula o fundo, enquanto que, no caso do FUST, do Funttel e da Condecine, a desvinculação é normalmente feita por intermédio de medidas provisórias.

De toda sorte, o quadro traçado evidencia um claro descompasso entre a arrecadação dos fundos e o montante destinado a suas finalidades legais originárias, demonstrando que esses fundos têm cumprido um papel eminentemente arrecadatário. De acordo com o TCU, o orçamento do setor não é definido com base em um planejamento prévio dos programas e atividades a serem desenvolvidas pelo Poder Executivo. Isso decorre, em grande escala, pela *“falta de uma política de telecomunicações com planos, metas e ações bem definidos, com indicação das fontes de financiamento para essas ações”*. Ainda segundo o Tribunal, essa situação *“favorece a não utilização dos fundos setoriais, pois na ausência de definição de ações a serem implementadas com os valores arrecadados pelos fundos, não é possível estimar a real necessidade dos valores para a universalização dos serviços de telecomunicações, o que favorece o contingenciamento por outros órgãos”*.

Quanto à gestão dos fundos, em regra o papel da Anatel se restringe hoje ao controle sobre os valores por ela aplicados, haja vista que a Agência não exerce o monitoramento sobre o montante transferido a outros fundos ou ao Tesouro. A Corte de Contas enfatiza ainda a precária publicidade dada pela STN ao processo de desvinculação por medida provisória dos saldos financeiros dos fundos. Por esse motivo, o Tribunal registra a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e transparência sobre todos os recursos aplicados pelos fundos, propondo, entre outras medidas, a publicação dessas informações no portal da Anatel na internet.

Outra importante decisão exarada pelo TCU diz respeito à determinação imposta ao MCTIC para apresentação de estudo sobre a defasagem entre os atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust e o montante destinado para suas finalidades legais originárias. Ainda segundo o Tribunal, do estudo deverá constar análise sobre os impactos de uma eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos. A intenção é fornecer ao Parlamento os subsídios necessários para que o Congresso Nacional se posicione adequadamente sobre propostas de mudança nas normas

legais pertinentes à arrecadação e destinação dos fundos setoriais – objetivo expressamente manifestado pelo autor da PFC nº 38/15.

Em suma, a análise do trabalho realizado pelo TCU em resposta à PFC nº 38/15 nos conduz ao entendimento de que as metas estabelecidas na proposição foram parcialmente alcançadas. Embora a proposta tenha logrado êxito no objetivo de alertar o Poder Executivo sobre a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento dos fundos setoriais de telecomunicações, o Acórdão nº 749/2017-TCU determinou ao MCTIC, à Anatel, à SOF e à STN a adoção de importantes medidas para aperfeiçoar os instrumentos de controle e publicidade sobre a destinação desses recursos e avaliar o impacto de eventuais mudanças na composição entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos.

Considerando, pois, que as ações resultantes das determinações e recomendações constantes do Acórdão nº 749/2017 ainda não foram divulgadas pelo Tribunal, optamos por oferecer à apreciação deste colegiado voto pelo encaminhamento ao TCU de solicitação de novas informações sobre o cumprimento das medidas estabelecidas no referido Acórdão.

Sala da Comissão, em 08 de novembro de 2018.

Deputado VITOR LIPPI  
Relator

## **RELATÓRIO PRÉVIO**

### **I – PRELIMINARES**

Fundamentada no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 24, inciso X; 60, incisos I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e arts. 70, caput; e 71, caput e inciso IV, da Constituição Federal, o nobre Deputado Sandro Alex apresentou Proposta de Fiscalização e Controle com o objetivo de realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle na arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações.

O autor justifica a proposição, fazendo referência à audiência pública realizada nesta Comissão Permanente, em 29 de abril de 2015, na qual o Ministro de Estado das Comunicações sugeriu a realização de outra audiência pública para discutir os fundos de telecomunicações. Tal sugestão foi acatada, e a reunião se deu em 17 de junho último, com a presença de representantes do Ministério das Comunicações, da Anatel e do TCU.

Naquela oportunidade, o Tribunal de Contas da União informou

que já havia realizado auditoria operacional no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, que concluiu pelo Acórdão nº 2148/2005 – TCU – Plenário, que elencou determinações ao Ministério das Comunicações e recomendações à Casa Civil da Presidência da República, no sentido da desvinculação de recursos do FUST para pagamento da dívida pública. Passados cerca de 10 anos, as determinações e recomendações do TCU ainda não teriam sido cumpridas.

No que se refere ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, o TCU considerou ilegal o uso de seus recursos por meio do Acórdão nº 3634/2013 – TCU – Plenário, e determinou à Secretaria de Orçamento Federal – SOF a sua recomposição e a abstenção de utilizar recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionados com o objeto de vinculação legal.

Os vultosos recursos dos fundos de telecomunicações (cerca de 66 bilhões de reais arrecadados pelo FISTEL de 1997 até meados de 2015, cerca de 18 bilhões de reais arrecadados pelo FUST de 2001 até meados de 2015 e cerca de 5 bilhões de reais arrecadados pelo Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL de 2001 até 2014), conforme exposto pelo nobre Autor da Proposta de Fiscalização e Controle, “não têm sido utilizados ou têm sido utilizados para atender despesas de finalidades diversas das de sua criação”.

De acordo com o despacho expedido pela Mesa da Câmara dos Deputados, a presente proposta de fiscalização e controle foi distribuída para esta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que deverá pronunciar-se previamente sobre a matéria, em consonância com o inciso II do art. 61 do Regimento Interno.

## **II – DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA**

Todo o complexo modelo de telecomunicações brasileiro foi desenhado para o atendimento das necessidades de serviços com qualidade e disponibilidade para a população brasileira. O arranjo operacional e institucional previu, por meio da legislação federal aprovada por este Congresso Nacional, a criação de três fundos, com objetivos bem definidos, que colocariam o Brasil em posição de vanguarda na prestação dos serviços de telecomunicações.

Evidentemente, se não se usam as fontes de financiamento do sistema, ou se são mal usadas, toda a sociedade brasileira acaba por ter um péssimo serviço. As instituições públicas que são responsáveis pela arrecadação e aplicação dos recursos funcionam, na verdade, como fiéis depositárias de um recurso que pertence a todos os brasileiros. Não se concebe que o sistema de telecomunicações em nosso País possa ser prejudicado pela má ou pela não aplicação dos recursos legais a ele destinados.

As audiências públicas realizadas nesta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática abriram a discussão sobre os fundos de telecomunicações, desvelando um cenário de provável desrespeito em suas gestões. Neste sentido, é extremamente meritória a Proposta de Fiscalização e Controle que

ora apreciamos. Consideramos, portanto, a iniciativa oportuna, pois não podemos continuar a assistir de braços cruzados a falta de ação pública na gestão de tão importantes instrumentos de política de telecomunicações. Parece-nos que a fiscalização que a Anatel vem realizando não tem alcançado a abrangência e os resultados preconizados pela legislação em vigor. Da mesma forma, os recursos captados pela Administração Pública precisam ser utilizados para o fim a que foram destinados originalmente, sob pena de inviabilizar a política pública gestada em favor de todos.

Em resumo, a realização do ato de fiscalização e controle proposto contribuirá para apontar possíveis melhorias na legislação que regulamenta os fundos de telecomunicações, de forma a garantir a correta destinação e aplicação dos recursos que foram idealizados para o bom funcionamento dos serviços de telecomunicações em nosso País.

Considerando, pois, os elementos elencados, entendemos que a presente Proposta de Fiscalização e Controle reveste-se dos requisitos de oportunidade e conveniência necessários ao seu prosseguimento.

### **III – DO ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO**

Quanto ao alcance jurídico, administrativo, político, social e orçamentário, entendemos que a ação fiscalizatória proposta terá enfoque em todos os aspectos citados, uma vez que se pretende avaliar se os órgãos da União estão exercendo as competências legais que lhe foram atribuídas, e, se não estiverem desempenhando a contento esse papel, se existem razões de ordem econômica e orçamentária que vêm impedindo o desenvolvimento de suas atividades. Por fim, a fiscalização que se propõe pode também avaliar o impacto sobre a sociedade da falta de aplicação dos recursos dos fundos, com prejuízos para os cidadãos na prestação dos serviços de telecomunicações.

A iniciativa em tela encontra-se fundamentada no artigo 70 da Constituição Federal, que determina que cabe ao Congresso Nacional exercer a fiscalização da União e de entidades da administração direta e indireta, mediante controle externo. Quanto ao amparo regimental, cumpre destacar que o artigo 61 do Regimento Interno desta Casa prevê que a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo poderão ser exercidos pelas Comissões, sendo que a proposta de fiscalização e controle pode ser apresentada por qualquer de seus membros ou Deputado.

Concordamos com o Autor da proposta no sentido de que a fiscalização deverá ser feita como o auxílio do Tribunal de Contas da União, em face de sua competência constitucional definida no artigo 71 da Carta Magna e de sua reconhecida experiência na efetivação de diversos tipos de auditoria.

### **IV – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO**

Quanto ao plano de execução e à metodologia de avaliação, entendemos que, pelos supracitados motivos, o Tribunal de Contas da União possui melhores condições para estabelecê-los e para executar a fiscalização propriamente

dita, cujos resultados deverão ser encaminhados a esta Comissão. Destaco, contudo, que as respostas às seguintes questões formuladas pelo nobre Autor deverão ser claramente redigidas:

- Quanto foi arrecadado, desde a respectiva constituição de cada Fundo?
- Quanto foi aplicado?
- Onde os recursos financeiros foram aplicados?
- A aplicação dos recursos financeiros foi feita de acordo com a destinação legal para a qual cada Fundo foi criado?
- Caso parte dos recursos de qualquer dos Fundos não tenha sido aplicada, onde se encontra o saldo arrecadado e não aplicado?

As respostas a estas questões poderão nortear os futuros encaminhamentos que esta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática deverá dar a esta importante questão. A partir dos resultados da fiscalização proposta, poderemos aperfeiçoar a legislação de telecomunicações de nosso País e corrigir rumos e decisões tomadas pela Administração Pública na gestão de recursos tão caros para a população brasileira que clama, a todo dia, por melhores serviços, condizentes com as suas necessidades e compatíveis com as modernas tecnologias atualmente disponíveis.

## **V – VOTO**

Considerando os argumentos elencados, o voto é PELA APROVAÇÃO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 38, de 2015.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2015.

Deputado VITOR LIPPI

Relator

## **COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO**

O debate realizado nesta Comissão na reunião do dia 02/12/2015, quando da discussão dos termos do meu parecer à proposição em exame, salientou a necessidade de inclusão de mais um ponto para investigação.

Acatando a sugestão do Deputado Paulo Lustosa, resolvo pela necessidade de incluir no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação o cotejamento da parcela de recursos redirecionados pela Lei nº 12.485/11 – Lei do Acesso Condicionado - destinados ao audiovisual, em especial:

1. Qual a parcela arrecadada pela Condecine, referente ao inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/01;

2. Quanto dos recursos de que trata o item anterior foi aplicado, incluindo o detalhamento dos programas, iniciativas e projetos em que os recursos foram aplicados.

Assim sendo, somos pela APROVAÇÃO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 38/15, com esta COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO.

Sala das Sessões, em 02 de dezembro de 2015.

Deputado VITOR LIPPI

Relator

<b>OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO</b>
--

## RELATÓRIO FINAL

### I – RELATÓRIO

#### 1. Introdução

A PFC nº 38, de 2015, apresentada pelo nobre Deputado Sandro Alex, dispõe sobre a realização de ato de fiscalização e controle do Tribunal de Contas da União – TCU – sobre a arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos setoriais de telecomunicações, em especial o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST – e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel.

Em sua justificativa, o autor argumenta que, em audiência pública realizada pela CCTCI em junho de 2015, os representantes do TCU e da Anatel ouvidos pelo colegiado evidenciaram que esses fundos “*não têm sido utilizados ou têm sido utilizados para atender despesas de finalidades diversas das de sua criação*”. Por esse motivo, elaborou a proposta de fiscalização e controle em tela com o objetivo de “*levantar a totalidade das irregularidades na arrecadação e aplicação dos fundos de telecomunicações*”. Assinalou ainda que, dependendo do resultado apurado, “*a Comissão poderá propor uma legislação que venha a modificar a destinação dos mencionados fundos de telecomunicações ou até mesmo extinguir aqueles que não apresentem condições para serem aplicados*”.

Como proposta de trabalho, o autor propôs a apuração dos seguintes pontos, relativos a cada um desses fundos:

- *quanto foi arrecadado, desde a respectiva constituição;*
- *quanto foi aplicado;*
- *onde os recursos financeiros foram aplicados;*
- *se a aplicação dos recursos financeiros foi feita de acordo com a destinação legal para a qual o fundo foi criado; e,*
- *caso parte dos recursos de qualquer dos fundos não tenha sido aplicada, onde se encontra o saldo arrecadado e não aplicado.*

Ainda em 2015, a CCTCI aprovou, por unanimidade, Relatório Prévio pela implementação da PFC nº 38/15, com complementação de voto. A complementação foi motivada por sugestão do Deputado Paulo Henrique Lustosa, que propôs que o ato de fiscalização e controle também englobasse os seguintes pontos, em adição àqueles apresentados no texto original da PFC:

- *qual a parcela arrecadada pela Condecine, referente ao inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/01;*
- *quanto dos recursos de que trata o item anterior foi aplicado, incluindo o detalhamento dos programas, iniciativas e projetos em que os recursos foram aplicados.*

## 2. Execução da PFC

Em dezembro de 2015, a PFC nº 38/15 foi remetida pela Câmara dos Deputados ao TCU para a adoção das providências cabíveis por parte daquele Tribunal. No mesmo mês, a CCTCI acusou o recebimento do Aviso nº 1401-GP/TCU, por meio do qual a Corte de Contas informou à Comissão a abertura do processo TC-033.793/2015-8, com o objetivo de reunir dados sobre a arrecadação, aplicação e saldo dos fundos setoriais de telecomunicações, bem como verificar a efetividade dos controles sobre seus recursos e a legalidade da sua utilização.

O trabalho técnico realizado pelo TCU teve como unidade instrutora a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom), em parceria com a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). A metodologia de trabalho estabelecida pela Corte de Contas determinou, como corte temporal final dos dados examinados, a data de 30 de junho de 2016. Para as informações sobre o Fistel, em específico, embora o fundo tenha sido instituído em 1966, foi definido como marco inicial o ano de 1997, ano da publicação da Lei Geral de Telecomunicações e da criação da Anatel.

Fundamentado nas conclusões da unidade instrutora, o Tribunal aprovou o **Acórdão nº 749/17-TCU**, que foi encaminhado a esta Comissão em abril de 2017. No voto que deu origem ao Acórdão, o relator do processo, Ministro Bruno Dantas, assinalou que os recursos arrecadados pelos fundos setoriais de telecomunicações, originalmente destinados a cobrir despesas específicas, estão sendo redirecionados a outras finalidades. Reitera, no entanto, que essas alterações foram canceladas pelo Poder Legislativo, por via de lei. Por esse motivo, salientou que a conduta não caracteriza irregularidade. Por outro lado, lembrou que a legalidade da desvinculação de receitas por meio de medidas provisórias de abrangência

genérica ainda é objeto de exame por parte do Tribunal<sup>3</sup>.

O relator apontou ainda a necessidade de se conferir maior controle e transparência sobre a utilização dos recursos dos fundos. Nesse sentido, determinou a adoção de medidas – tanto pelas entidades gestoras dos fundos quanto pela Secretaria do Tesouro Nacional – para garantir o acompanhamento e a publicação de informações sobre todas as destinações dos recursos arrecadados pelos fundos. Afirma que tais informações são essenciais não somente para o controle da gestão dos fundos, mas também para que o Parlamento tenha condições de mensurar adequadamente o impacto das desvinculações procedidas.

Ainda em consonância com esse objetivo, o Acórdão obrigou o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC – a realizar estudo circunstanciado sobre os atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, em face da baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais. Para que o estudo possa efetivamente servir de instrumento para a elaboração de políticas públicas, estabeleceu ainda que o relatório do Ministério seja acompanhado de uma *“análise prospectiva sobre os impactos de eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos”*.

O Ministro também salientou a importância de atribuir maior autonomia orçamentária e financeira à Anatel. Nesse sentido, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6621/2016<sup>4</sup> menciona que *“cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços”*. Tal posição já foi exarada pela Corte de Contas no âmbito do Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário. Na oportunidade, como prática para aprimorar a governança regulatória, o Tribunal propôs ao Poder Legislativo a *“caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculadores”*.

## II – VOTO DO RELATOR

---

<sup>3</sup> A legalidade da desvinculação de superávit financeiro de fundos por meio de medida provisória é objeto dos processos TC 008.584/2016-8 (que deu origem ao Acórdão nº 2615/18-TCU) e TC-008.530/2018-1, este último ainda pendente de conclusão pelo TCU.

<sup>4</sup> No momento da confecção deste relatório, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6621/2016 aguardava sanção presidencial.

Em resposta à PFC nº 38/15, o Tribunal de Contas da União instaurou o processo TC-033.793/2015-8, cuja execução resultou na aprovação do Acórdão nº 749/2017-TCU. O trabalho realizado pelo TCU respondeu adequadamente aos questionamentos formulados pelo autor da PFC em tela, ao apresentar informações consistentes sobre a arrecadação, aplicação e saldo dos fundos setoriais de telecomunicações.

Em síntese, o estudo do Tribunal aponta que, dos R\$ 85,4 bilhões arrecadados pelo Fistel de 1997 a 2016, menos de 5% foram aplicados em atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações. Por sua vez, 81% desses recursos foram destinados ao Tesouro para diversas ações, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários. Quanto ao FUST, dos R\$ 20,5 bilhões arrecadados, 99% foram desvinculados, seja por meio da DRU, seja por medidas provisórias, com o objetivo de atender principalmente ao pagamento da dívida pública e de benefícios previdenciários. Em complemento, o TCU apontou que apenas 0,002% do total arrecadado pelo FUST foi efetivamente utilizado na universalização dos serviços de telecomunicações.

Para o Funttel, dos R\$ 7,2 bilhões arrecadados, 50% foram desvinculados das finalidades do fundo, sendo que 29% foram empregados para pagamento de benefícios previdenciários e da dívida pública. Por derradeiro, dos R\$ 4,6 bilhões arrecadados pela Condecine-Teles, 58% foram utilizados dentro da sua finalidade originária, tendo sido o restante desvinculado para fins diversos, sobretudo o pagamento de benefícios previdenciários.

A conclusão é a de que grande parcela dos recursos arrecadados pelos fundos vem sendo destinada para a cobertura de despesas estranhas às suas finalidades originais. No entanto, até o momento o TCU não identificou irregularidades nas ações adotadas pelo Poder Executivo, haja vista que todos os redirecionamentos realizados foram devidamente chancelados pelo Congresso Nacional. No caso do Fistel, o redirecionamento de receitas é previsto na própria lei que regula o fundo, enquanto que, no caso do FUST, do Funttel e da Condecine, a desvinculação é normalmente feita por intermédio de medidas provisórias.

De toda sorte, o quadro traçado evidencia um claro descompasso entre a arrecadação dos fundos e o montante destinado a suas finalidades legais originárias, demonstrando que esses fundos têm cumprido um papel eminentemente arrecadatário. De acordo com o TCU, o orçamento do setor não é definido com base

em um planejamento prévio dos programas e atividades a serem desenvolvidas pelo Poder Executivo. Isso decorre, em grande escala, pela *“falta de uma política de telecomunicações com planos, metas e ações bem definidos, com indicação das fontes de financiamento para essas ações”*. Ainda segundo o Tribunal, essa situação *“favorece a não utilização dos fundos setoriais, pois na ausência de definição de ações a serem implementadas com os valores arrecadados pelos fundos, não é possível estimar a real necessidade dos valores para a universalização dos serviços de telecomunicações, o que favorece o contingenciamento por outros órgãos”*.

Quanto à gestão dos fundos, em regra o papel da Anatel se restringe hoje ao controle sobre os valores por ela aplicados, haja vista que a Agência não exerce o monitoramento sobre o montante transferido a outros fundos ou ao Tesouro. A Corte de Contas enfatiza ainda a precária publicidade dada pela Secretaria do Tesouro Nacional ao processo de desvinculação por medida provisória dos saldos financeiros dos fundos. Por esse motivo, o Tribunal registra a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e transparência sobre todos os recursos aplicados pelos fundos, propondo, entre outras medidas, a publicação dessas informações no portal da Anatel na internet.

Outra importante decisão exarada pelo TCU diz respeito à determinação imposta ao MCTIC para apresentação de estudo sobre a defasagem entre os atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust e o montante destinado para suas finalidades legais originárias. Ainda segundo o Tribunal, do estudo deverá constar análise sobre os impactos de uma eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos. A intenção é fornecer ao Parlamento os subsídios necessários para que o Congresso Nacional se posicione adequadamente sobre propostas de mudança nas normas legais pertinentes à arrecadação e destinação dos fundos setoriais – objetivo expressamente manifestado pelo autor da PFC nº 38/15.

Em suma, a análise do trabalho realizado pelo TCU em resposta à PFC nº 38/15 nos conduz ao entendimento de que as metas estabelecidas na proposição foram plenamente alcançadas. Por todo o exposto, o voto é pelo ENCERRAMENTO e ARQUIVAMENTO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 38, de 2015.

Sala da Comissão, em 25 de junho de 2019.

Deputado VITOR LIPPI  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo encerramento e arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 38/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Vitor Lippi.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Félix Mendonça Júnior - Presidente, Márcio Jerry e Angela Amin - Vice-Presidentes, Alex Santana, André Figueiredo, Carlos Chiodini, Cezinha de Madureira, Cleber Verde, Daniel Trzeciak, David Soares, Fabio Reis, General Peternelli, Gervásio Maia, Gustavo Fruet, Hélio Leite, Jefferson Campos, Julio Cesar Ribeiro, Loester Trutis, Luiza Erundina, Margarida Salomão, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Sâmia Bomfim, Ted Conti, Vinicius Poit, Vitor Lippi, Zé Vitor, Alencar Santana Braga, Bilac Pinto, Capitão Wagner, Dr. Frederico, Eduardo Cury, Felício Laterça, Gilberto Abramo, JHC, Jorge Braz, Lauriete, Luis Miranda, Paulo Freire Costa, Rodrigo de Castro e Tabata Amaral.

Sala da Comissão, em 14 de agosto de 2019.

Deputado MÁRCIO JERRY  
Presidente em exercício

**FIM DO DOCUMENTO**