

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 39, DE 2008

Propõe que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, auditoria de natureza operacional sobre os procedimentos adotados pelo Poder Executivo para fiscalizar o atendimento pelas prestadoras dos limites de exposição humana à radiação eletromagnética.

Autora: Deputada LUIZA ERUNDINA

Relator: Deputado IZALCI

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

I.1 Introdução

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 39, de 2008, apresentada pela nobre Deputada Luiza Erundina, trata da realização de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União sobre os atos de fiscalização do Poder Executivo relativos ao atendimento, pelas estações de radiocomunicação que operam na faixa de 9KHz a 300 GHz, dos limites de exposição humana à radiação eletromagnética estabelecidos pela Resolução nº 303, de 2002, editada pela agência.

A autora da proposta argumenta que as referidas atividades de fiscalização estão muito aquém das demandas da sociedade brasileira, pois somente um pequeno número de estações vem sendo fiscalizada pelo Poder Público, de acordo com informações prestadas pela própria agência em resposta a requerimento de informações encaminhado pela Parlamentar.

A Deputada Luiza Erundina também considerou insuficientes as informações constantes do Plano de Trabalho de 2007 encaminhado a esta Casa por ocasião do mesmo requerimento, pois o documento não detalhava os critérios de escolha das estações a serem fiscalizadas. Questionou, ainda, se estão sendo cumpridas as disposições constantes da Resolução nº 303, de 2002, que obrigam as prestadoras de serviços que possuem estações de radiocomunicação em operação a apresentarem declaração de conformidade no prazo máximo de dois anos da edição dessa norma.

O Relatório Prévio elaborado pelo Deputado Rafael Guerra, unanimemente aprovado por esta Comissão, considerou conveniente e oportuna a implementação da proposta de fiscalização e controle em apreço, uma vez que não se pode *“continuar a assistir de braços cruzados a instalação de estações radiobase sem a garantia de que os limites de exposição humana à radiação eletromagnética estão sendo respeitados”*. O relator concluiu, portanto, que cabe ao Parlamento verificar se o Poder Executivo vem desempenhando a contento sua atribuição de fiscalizar as estações de radiocomunicação em operação no País.

Observe-se, por oportuno, que o presente relatório foi elaborado com base no parecer apresentado em 2012 pelo nobre Deputado Jonas Donizette, que não foi apreciado em tempo hábil por este colegiado.

I.2 Execução da PFC

Em 2009, a solicitação objeto da Proposta de Fiscalização e Controle em tela foi encaminhada à Secretaria de Fiscalização – SEFID – do Tribunal de Contas da União, que solicitou informações à Anatel a respeito dos procedimentos adotados pela instituição para fiscalizar o atendimento, pelas operadoras de telecomunicações, das normas que dispõem sobre os limites de exposição humana à radiação não ionizante – RNI.

Após o exame das respostas recebidas, ainda em 2009, a SEFID concluiu pela necessidade de realizar uma inspeção na agência e no Ministério das Comunicações, com o objetivo de verificar a fiscalização dos preceitos estatuídos pela Resolução da Anatel nº 303/02 e pela Lei nº 11.934/09. Finda a inspeção, a Secretaria apresentou propostas de determinações e recomendações¹ a serem endereçadas a essas instituições, que foram integralmente acatadas pelo Plenário do TCU no Acórdão nº 2.658/09. As medidas constantes do referido Acórdão foram sintetizadas na segunda coluna das Tabelas 1 e 2.

Considerando a expiração dos prazos estabelecidos pela Corte de Contas sem que o Ministério e o órgão regulador tivessem adotado as providências cabíveis no sentido de cumprir as determinações e recomendações a eles impostas, em julho de 2010, a Comissão de Ciência e Tecnologia apreciou o Relatório Parcial nº 1/2010, elaborado pela nobre Deputada Iriny Lopes. O parecer, aprovado por unanimidade pelos membros deste colegiado, concluiu pela continuidade da implementação da PFC e pelo encaminhamento ao TCU de solicitação de relatório circunstanciado sobre o andamento das medidas propostas no relatório de inspeção.

Em resposta à demanda da CCTCI, em agosto de 2011, o Tribunal encaminhou à Comissão cópia do Acórdão nº 2.015/11. O instrumento aprovado pelo TCU apresenta o estágio de evolução do cumprimento das determinações e recomendações endereçadas à Anatel e ao Ministério, aferido em monitoramento realizado pela SEFID nessas instituições em outubro de 2010. Na oportunidade, a Secretaria fez um levantamento do andamento de cada uma das medidas propostas pelo TCU, que foi descrito sucintamente na terceira coluna das Tabelas 1 e 2.

¹ Conforme assinala o Ministro Raimundo Carreiro no voto que fundamentou o Acórdão nº 2.015/11, 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.

Tabela 1 - Paralelo entre as **determinações** impostas à Anatel e ao Ministério das Comunicações pelo Acórdão do TCU nº 2.658/09 e a situação encontrada nessas entidades por ocasião do monitoramento realizado pela SEFID/TCU em outubro de 2010

Item	Descrição sucinta da determinação imposta pelo Acórdão 2.658/09	Situação encontrada no monitoramento da SEFID (out/10)
9.1.1 e 9.1.2	Determinar que a Anatel requiera das operadoras detentoras de estações de radiocomunicação licenciadas antes da expedição da Resolução nº 303/02 declarações de conformidade de atendimento aos requisitos desta norma e informe o TCU acerca do recebimento dessas declarações.	A Agência solicitou das operadoras as declarações de conformidade e informou ao TCU o recebimento das mesmas. A determinação foi considerada cumprida pela SEFID.
9.1.3	Determinar que a Anatel comprove ao TCU o atendimento às obrigações estabelecidas pela Lei nº 11.934/09, contemplando o sistema de monitoramento de campos eletromagnéticos em tempo real e o cadastro informatizado das estações de radiocomunicação.	O sistema de monitoramento encontrava-se em avançado estágio de desenvolvimento, mas sua disponibilização pública dependia de aprovação do Conselho Diretor da Agência. A determinação foi considerada “em cumprimento” pela SEFID, que propôs o prazo de 120 dias para que o sistema fosse colocado em operação.
9.1.4	Determinar que a Anatel remeta ao TCU os novos procedimentos de medição dos níveis de RNI das estações de radiocomunicação, destinados a padronizar as ações dos agentes de fiscalização e atender aos requisitos da legislação e da regulamentação.	A Anatel encaminhou ao TCU o procedimento de medição de níveis de RNI. A determinação foi considerada cumprida pela SEFID.
9.2	Determinar ao Ministério das Comunicações e à Anatel que implementem, na regulamentação que trata da aplicação de sanções às operadoras de telecomunicações e emissoras de radiodifusão, a sanção de multa diária, com base no art. 18, parágrafo único, da Lei nº 11.934/09.	A SEFID concluiu que a obrigação em questão é aplicável somente à Anatel. Como a obrigação ainda se encontrava em cumprimento pela Agência, a SEFID propôs o prazo de 60 dias para adequação do Regulamento de Sanções ao art. 18 da Lei nº 11.934/09.

Tabela 2 - Paralelo entre as **recomendações** propostas à Anatel e ao Ministério das Comunicações no Acórdão do TCU nº 2.658/09 e a situação encontrada nessas entidades por ocasião do monitoramento realizado pela SEFID/TCU em outubro de 2010

Item	Descrição sucinta da recomendação proposta pelo Acórdão 2.658	Situação encontrada no monitoramento da SEFID (out/10)
9.3.1	Recomendar à Anatel que elabore os procedimentos a serem observados nos cálculos para determinação dos valores teóricos de RNI das estações, para que o sistema de monitoramento apresente informações consistentes quanto aos níveis de RNI.	O procedimento de cálculo teórico já foi desenvolvido pela Anatel. A recomendação foi considerada implementada pela SEFID.
9.3.2	Recomendar que a Anatel adote critérios estatísticos que permitam o dimensionamento de amostras representativas para a fiscalização de aspectos relacionados à RNI em estações de radiocomunicação, conferindo maior ênfase aos locais multiusuários e às áreas críticas.	A Anatel está revisando os aludidos critérios estatísticos. A SEFID considerou que o item se encontrava em implementação, sugerindo que o Plenário do TCU propusesse prazo para a sua finalização.
9.3.3	Recomendar à Anatel que implemente mecanismo de avaliação de produtos certificados comercializados no mercado (<i>Post Market Surveillance</i>), com o objetivo de complementar o processo de certificação de terminais portáteis quanto a aspectos relacionados à RNI; recomendar que a Anatel defina os critérios a serem utilizados na seleção das amostras e na periodicidade dos testes.	A Anatel estava elaborando Termo de Referência para contratação de laboratório para realização dos testes de pós-venda. A SEFID considerou que o item estava em implementação, sugerindo que seu andamento fosse verificado no próximo monitoramento do TCU.

Item	Descrição sucinta da recomendação proposta pelo Acórdão 2.658	Situação encontrada no monitoramento da SEFID (out/10)
9.3.4	Recomendar à Anatel que considere, na disponibilização do sistema de monitoramento constante do item 9.1.3, a utilização de dados georreferenciados que possibilitem uma visualização amigável em mapas digitais por meio do sítio da Anatel, esclarecendo à população se os valores informados pelo sistema são resultados de medições ou de cálculos teóricos.	No sistema desenvolvido pela Anatel, os dados teóricos estão dispostos em mapas georreferenciados. As estações de radiocomunicação também serão georreferenciadas. Como a disponibilização do sistema depende da aprovação do Conselho Diretor da Agência, a SEFID considerou que o item estava em implementação.
9.3.5	Recomendar à Anatel que estabeleça a regulamentação necessária para que as medições possam ser executadas por organismos avaliadores designados, com o objetivo de garantir maior confiabilidade e padronização para as medições e relatórios de RNI.	O regulamento estava em elaboração na Agência e seria submetido a Consulta Pública. A SEFID considerou que o item se encontrava em implementação, sugerindo que seu andamento fosse verificado no próximo monitoramento do TCU.
9.3.6	Recomendar à Anatel que verifique a necessidade de aquisição de novos equipamentos, desenvolvimento de sistemas de informática e acréscimo do número de horas de fiscalização, com o objetivo de compatibilizar sua estrutura e seus recursos às obrigações trazidas pela Lei nº 11.934/2009.	A Anatel fez uma análise dos recursos necessários para atendimento à Lei nº 11.934/2009 e aumentou o número de horas no plano de fiscalização em 2010. A SEFID considerou que o item foi implementado.
9.3.7	Recomendar à Anatel que proceda a análise e revisão da Resolução nº 303/2002, considerando os dispositivos instituídos pela Lei nº 11.934/2009 e os novos requisitos impostos à Anatel e às prestadoras.	Estava em elaboração pela Anatel proposta de revisão da Resolução, que seria submetida à apreciação do Conselho Diretor e posteriormente encaminhada para Consulta Pública. A SEFID considerou que o item se encontrava em implementação, sugerindo que seu andamento fosse verificado no próximo monitoramento do TCU.

Item	Descrição sucinta da recomendação proposta pelo Acórdão 2.658	Situação encontrada no monitoramento da SEFID (out/10)
9.4	Recomendar ao Ministério das Comunicações que crie mecanismos para dar maior celeridade à análise dos processos relativos a projetos de instalação e alteração de características técnicas de estações de radiodifusão, bem como manter atualizados os registros dos sistemas que reúnam dados técnicos das estações.	O Ministério criou grupo de trabalho para otimizar a análise dos processos e implantar novos sistemas para as áreas de engenharia e fiscalização, porém sem fixar prazo para atender ao passivo existente. A SEFID considerou que o item se encontrava em implementação , sugerindo que seu andamento fosse verificado no próximo monitoramento do TCU.
9.5.1	Recomendar ao Ministério das Comunicações e à Anatel que aprimorem suas ações de comunicação com os usuários e outros órgãos da Administração para conferir maior efetividade na divulgação de informações sobre RNI à sociedade, mediante distribuição de cartilhas em eventos especializados, realização de palestras e apresentação amigável de informações nos sítios na Internet dessas entidades, entre outros meios.	O Ministério considera que a tarefa de comunicação com o usuário é de competência da Anatel. A Anatel informou que, no momento da implantação do novo sistema de monitoramento, serão adicionadas novas informações no sítio da Agência sobre RNI. A SEFID considerou que o item não foi cumprido pelo Ministério e que o mesmo se encontrava em implementação pela Anatel , sugerindo que seu andamento fosse verificado no próximo monitoramento do TCU. Sugeriu ainda que nova recomendação fosse endereçada ao Ministério.
9.5.2	Recomendar ao Ministério das Comunicações e à Anatel que adotem estratégia de divulgação, junto às emissoras e operadoras de telecomunicações, dos novos requisitos impostos pela Lei nº 11.934/2009 e dos prazos para o seu cumprimento.	A Anatel encaminhou ofício às operadoras, porém sem detalhar as alterações promovidas pela nova lei. O Ministério não adotou providências sobre a matéria. A SEFID considerou que o item não foi atendido pelo Ministério e que foi cumprido apenas parcialmente pela Anatel . Sugeriu que nova recomendação fosse endereçada tanto à Agência quanto ao Ministério.

No voto que fundamentou o Acórdão nº 2.015/11, o Ministro Raimundo Carreiro acolheu, em linhas gerais, as propostas de encaminhamento apresentadas pela SEFID, com algumas ressalvas:

a) como o sistema de monitoramento de campos eletromagnéticos em tempo real e o cadastro informatizado com informações sobre limites de exposição à RNI se encontravam em avançado estágio de desenvolvimento, e sua disponibilização pública dependia apenas de aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel, o Relator optou por dispensar nova recomendação à Agência sobre o assunto, não acatando, assim, a sugestão da SEFID de determinar o prazo de 120 dias para que o sistema fosse colocado em operação (item 9.1.3);

b) no que diz respeito à necessidade de alteração da regulamentação vigente no sentido de prever a aplicação de multa diária às operadoras de telecomunicações e emissoras de radiodifusão que descumprirem as disposições da Lei nº 11.934/09, o Relator acatou a sugestão da SEFID de determinar prazo à Agência para adequar o Regulamento de Sanções ao disposto no referido diploma legal. Porém, o prazo foi estendido para 120 dias (item 9.2);

c) como as recomendações previstas nos itens 9.5.1 e 9.5.2 já cumpriram a função de alertar o Ministério das Comunicações e a Anatel sobre a necessidade de aprimoramento das ações de publicidade junto aos usuários sobre aspectos relacionados à RNI e de divulgação às prestadoras sobre os novos requisitos estabelecidos pela Lei nº 11.934/09, o Relator entendeu pela desnecessidade de novas recomendações em relação à matéria.

A Tabela 3 sintetiza os itens do Acórdão nº 2.658/09 que ainda deveriam permanecer sob monitoramento do TCU, na perspectiva do Relator do processo nº 010.302/2010-7, que deu origem ao Acórdão nº 2.015/11.

Tabela 3 – Resumo das determinações e recomendações a serem objeto de monitoramento futuro pelo TCU

Item	Descrição sucinta da determinação/recomendação
9.2	Determinar o prazo de 120 dias para que a Anatel revise o Regulamento de Sanções com o objetivo de prever aplicação de multa diária às operadoras de telecomunicações e emissoras de radiodifusão que descumprirem as disposições da Lei nº 11.934/09. Ao mesmo tempo, tornar insubsistente a referida obrigação em relação ao Ministério das Comunicações.
9.3.2	Recomendar que a Anatel adote critérios estatísticos que permitam o dimensionamento de amostras representativas para a fiscalização de aspectos relacionados à RNI em estações de radiocomunicação, conferindo maior ênfase aos locais multiusuários e às áreas críticas.
9.3.3	Recomendar que a Anatel: a) implemente mecanismo de avaliação de produtos certificados comercializados no mercado (<i>Post Market Surveillance</i>), com o objetivo de complementar o processo de certificação de terminais portáteis quanto a aspectos relacionados à RNI; b) defina os critérios a serem utilizados na seleção das amostras e na periodicidade dos testes.
9.3.4	Recomendar à Anatel que considere, na disponibilização do sistema de monitoramento, a utilização de dados georreferenciados que possibilitem uma visualização amigável em mapas digitais por meio do sítio da Anatel, esclarecendo à população se os valores informados pelo sistema são resultados de medições ou de cálculos teóricos.
9.3.5	Recomendar à Anatel que estabeleça a regulamentação necessária para que as medições possam ser executadas por organismos avaliadores designados, com o objetivo de garantir maior confiabilidade e padronização para as medições e relatórios de RNI.
9.3.7	Recomendar à Anatel que proceda a análise e revisão da Resolução nº 303/2002, considerando os dispositivos instituídos pela Lei nº 11.934/2009 e os novos requisitos impostos à Anatel e às prestadoras.
9.4	Recomendar ao Ministério das Comunicações que crie mecanismos para dar maior celeridade à análise dos projetos de instalação e alteração de estações de radiodifusão, bem como manter atualizados os registros dos sistemas que reúnem dados técnicos das estações.

II – VOTO DO RELATOR

Os resultados apontados pelo monitoramento realizado em outubro de 2010 pela Secretaria de Fiscalização do TCU indicaram grande evolução nas ações adotadas pelo Poder Executivo para fiscalizar o atendimento dos limites de exposição humana à radiação eletromagnética emitida pelas operadoras de telecomunicações e emissoras de radiodifusão.

Além disso, a Corte de Contas constatou progressos nos instrumentos utilizados pela Anatel para dar conhecimento à sociedade sobre aspectos relevantes relacionados à radiação não ionizante. Em adição, verificou-se que a agência tem empreendido esforços no sentido de desenvolver um sistema público de monitoramento de campos eletromagnéticos em tempo real, bem como informar as prestadoras sobre os novos requisitos instituídos pela Lei nº 11.934/09.

Nesse sentido, o Acórdão do TCU nº 2.015, de 2011, proferido em 3 de agosto do mesmo ano, confirmou os avanços em relação ao cumprimento das recomendações e determinações endereçadas à Anatel pelo Tribunal. Segundo o parecer elaborado pelo relator da matéria, Ministro Raimundo Carreiro, dentre as inúmeras medidas propostas pelo TCU em resposta à PFC nº 39, de 2008, apenas seis *recomendações* ainda não haviam sido colocadas em prática pela agência à época da aprovação do acórdão. No entanto, como bem frisou o Ministro, tais recomendações já se encontravam em estágio final de implementação pela autarquia.

Além disso, o Acórdão apontou apenas uma única pendência nas *determinações* impostas pelo TCU à Anatel – a alteração da regulamentação da agência no sentido de prever a aplicação de multa diária para as prestadoras que descumprirem as disposições da Lei nº 11.934/09. Porém, tal medida já foi implementada pela Agência em 2012, por ocasião da aprovação do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, anexo à Resolução da Anatel nº 589, de 7 de maio de 2012.

Em suma, o exame das conclusões apresentadas pelo TCU a esta Comissão nos conduzem ao entendimento de que as metas estabelecidas na Proposta de Fiscalização e Controle em apreço foram alcançadas na sua plenitude. O trabalho de acompanhamento realizado no período da sua execução foi determinante para a aceleração do processo de padronização e aprimoramento das rotinas de fiscalização da Anatel sobre os

limites de emissão eletromagnética emitida pelas estações de radiocomunicação.

Além disso, as ações decorrentes da PFC em exame estimularam a agência a agilizar a implementação do cadastro informatizado das estações emissoras de radiação não ionizante, bem como do sistema de monitoramento em tempo real de campos eletromagnéticos. Igualmente relevantes foram as medidas adotadas pela Anatel para esclarecer as operadoras de telecomunicações e emissoras de radiodifusão sobre os requisitos de segurança instituídos pela Lei nº 11.934/09.

É inegável, portanto, o sucesso dos resultados alcançados pela presente Proposta de Fiscalização e Controle. A iniciativa, de autoria da nobre Deputada Luiza Erundina, foi essencial para o aperfeiçoamento da fiscalização do cumprimento das normas regulamentares que dispõem sobre os limites da exposição humana a campos eletromagnéticos.

Nesse contexto, cabe ainda a este Relator enaltecer o esforço empreendido pelo TCU no sentido de orientar os procedimentos adotados pela Anatel para fiscalizar as estações de radiocomunicação, assim como o empenho demonstrado pelo órgão regulador em atender as demandas estabelecidas pela Corte de Contas. A harmonia do trabalho desenvolvido por essas instituições culminou com a criação de um moderno sistema de controle e fiscalização sobre as prestadoras, imprescindível para que a população brasileira possa estar protegida das eventuais ameaças à saúde oriundas da emissão de radiação não ionizante.

Por todo o exposto, e considerando que o Tribunal de Contas da União e o Poder Executivo já adotaram as medidas necessárias e suficientes para o cumprimento dos objetivos almejados por esta Comissão, o voto é pelo ENCERRAMENTO e ARQUIVAMENTO da presente Proposta de Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, em de agosto de 2015.

Deputado IZALCI
Relator