

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº , DE 2016
(Do Deputado Julio Lopes)

Propõe que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática fiscalize, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), as ações do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (Gired) no que diz respeito às decisões desses órgãos relativas aos repasses e aplicação dos recursos advindos de compromissos estabelecidos pelo Edital 002/2014/SOR/SPR/CD – Anatel (Edital de 700 MHz) gerenciados pela Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (EAD).

Senhor Presidente:

Com base no art. 100, §1º, combinado com os arts. 60, inciso II, e 61 do Regimento Interno, proponho a V. Ex^a que, ouvido o Plenário desta Comissão, se digne a adotar as medidas necessárias para fiscalizar, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, as ações do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (Gired) no que diz respeito às ações e decisões desses órgãos relativos aos repasses e aplicação dos recursos advindos de compromissos estabelecidos pelo Edital de 700 MHz (LICITAÇÃO Nº 2/2014-SOR/SPR/CD-ANATEL, RADIOFREQUÊNCIAS NA FAIXA DE 700 MHZ) gerenciados pela Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (EAD).

I - Objetivos

Esta Proposta de Fiscalização e Controle tem como principais objetivos:

- 1) Apurar eventuais prejuízos para a Administração com eventuais alterações das condições estabelecidas originalmente no Edital;
- 2) Apurar eventual ganho financeiro indevido decorrente de possível redução das obrigações constantes originalmente no Edital;
- 3) Apurar eventuais prejuízos para a população decorrentes de eventual redução da cobertura da televisão digital terrestre no território nacional devido a alterações das condições e obrigações estabelecidas originalmente no Edital; e
- 4) Apurar eventual redução no quantitativo e nas especificações dos conversores de TV digital Terrestre que deverão ser distribuídos em cumprimento das obrigações constantes originalmente no Anexo II-B do Edital.

II - Metodologia

Dentre as medidas de auditoria a serem tomadas para a consecução desses objetivos, o egrégio Tribunal de Contas deverá:

- 1) Verificar o balanço físico-financeiro da EAD e a destinação dos recursos já repassados para a entidade, referentes ao item 3.1 do Anexo II-B do Edital;
- 2) Verificar quais documentos das entidades fiscalizadas embasaram eventuais mudanças no calendário de repasses à EAD previstos no item 3.1 do Anexo II-B do Edital;
- 3) Quantificar eventuais ganhos financeiros da EAD mediante a não aplicação dos recursos a ela

repassados referentes ao item 3.1 do Anexo II-B do Edital;

- 4) Quantificar eventuais ganhos financeiros das prestadoras vencedoras da licitação em função de dilações de prazo, permitidas por meio de aditivos contratuais, para desembolsos relacionados a cumprimento de obrigações editalícias;
- 5) Verificar quais a(s) Norma(s) Técnica(s), vigente(s) à época do edital, para “Conversor de TV Digital Terrestre com interatividade e com desempenho otimizado, ou com filtro de 700 MHz”, conforme as obrigações de atendimento constantes no item 6.1, 7 e 12.II do Anexo II-B do Edital;
- 6) Verificar quantas famílias estavam cadastradas no Programa Bolsa Família do Governo Federal à época do Edital e sua variação até a atualidade;
- 7) Verificar que documentos das entidades fiscalizadas embasaram eventuais mudanças no quantitativo das famílias a serem contempladas pelo conversor de TV digital, de que trata o item 6.1 do Anexo II-B do Edital.

JUSTIFICAÇÃO

O Edital de Licitação nº 2/2014 da Anatel tinha como objetivo expedir autorização de uso da faixa de 700 MHz para a telefonia celular (Serviço Móvel Pessoal), para implantação da telefonia móvel de quarta geração, o chamado 4G. O leilão, que resultou na arrecadação de R\$ 5,85 bilhões pela União,¹ previa também a limpeza da faixa a ser concedida às operadoras, uma vez que ali operam emissoras de televisão, e o fornecimento de conversores de televisão digital para as famílias cadastradas no programa Bolsa Família. As prestadoras vencedoras da licitação se comprometeram a

¹ Telesíntese, 2014. “Leilão de 700 MHz arrecada R\$ 5,85 bi, queda de 29% ao que esperava o governo.” Disponível em <http://www.telesintese.com.br/leilao-de-700-mhz-arrecada-r-585-bi-queda-de-29-ao-que-esperava-o-governo/>, acessado em 22/03/2016.

realizar aportes da ordem de R\$ 3,6 bilhões para o cumprimento dessas obrigações.²

As obrigações estão detalhadas no Anexo II-B do Edital, intitulado “COMPROMISSOS E CONDIÇÕES DE USO DA FAIXA DE RADIOFREQUÊNCIAS DE 700 MHz”.

Dentre os compromissos assumidos está a constituição de uma Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV – EAD a ser mantida com recursos das vencedoras do leilão. A entidade é a responsável pela execução dos compromissos constantes no Anexo II-B. Seleccionamos abaixo trecho das determinações do referido Anexo:

“(Anexo II-B)

12. A EAD deve executar as seguintes atividades, dentre outras definidas pelo Grupo de que trata o item 14:

- I. Gerir e empenhar os recursos referidos no item 3, observando os princípios da economicidade, modicidade, eficiência, probidade administrativa e ética.
- II. Distribuir 1 (um) Conversor de TV Digital Terrestre com interatividade e com desempenho otimizado, ou com filtro 700 MHz, bem como 1 (uma) antena de recepção de TV Digital, para cada família cadastrada no Programa Bolsa Família do Governo Federal, conforme especificação e forma de distribuição definida pelo Grupo de que trata o item 14.
- III. Executar o processo de redistribuição de canais de TV e RTV, conforme itens 4 e 5, respeitando os prazos para desligamento das transmissões analógicas de TV definidos pelo Ministério das Comunicações por meio das Portarias nº 477, de 20 de junho de 2014, e nº 481, de 9 de julho de 2014, expedidas em observância ao artigo 10 do Decreto nº 5.820, de 29/6/2006, alterado pelo Decreto nº 8.061, de 29/7/2013.
- IV. Elaborar, junto aos fornecedores, às equipes de instalação e logística e às empresas de radiodifusão a serem ressarcidas, para análise e aprovação do GIRED, os cronogramas operacionais de migração para os novos canais de TV e RTV atribuídos, respeitando os prazos definidos pelo Ministério das Comunicações por meio das Portarias nº 477, de 20 de junho de 2014, e nº 481, de 9 de julho de 2014, expedidas em observância ao artigo 10 do Decreto nº 5.820, de 29/6/2006, alterado pelo Decreto nº 8.061, de 29/7/2013.

.....”

² Convergência Digital, 2014. “TV Digital: Em 15 dias, Anatel começa a organizar “limpeza” da faixa de 700 MHz”. Disponível em <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=38591&sid=8#.VIHtOzHF-YU>, acessado em 22/03/2016.

O Edital previa que para a consecução das obrigações, o valor a ser repassado pelas vencedoras do certame à EAD obedeceria ao seguinte cronograma:

- “Cláusula 10.2)
- a) 1ª Parcela: 30 (trinta) por cento, em até 30 (trinta) dias após a constituição da Entidade;
 - b) 2ª Parcela: 30 (trinta) por cento, até 31 de janeiro de 2016;
 - c) 3ª Parcela: 30 (trinta) por cento, até 31 de janeiro de 2017;
 - d) 4ª Parcela: 10 (dez) por cento, até 31 de janeiro de 2018.”

O Edital prevê também, na Cláusula 10.2.2, que, caso o valor acordado (no caso R\$ 3,6 bilhões) não for suficiente para a execução integral das obrigações constantes no Anexo II-B, as ganhadoras deverão “aportar recursos adicionais, conforme regulamentação específica”.

Na disciplina de todo o processo de migração da TV digital, o Edital prevê a constituição do Gired (Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV). O Gired é o órgão responsável pela tomada de decisões sobre como o processo de migração e de limpeza da faixa será realizado. Destacamos o seguinte trecho do Anexo II-B do Edital que trata do Gired:

- “(Anexo II-B)
15. São atribuições do GIRED, dentre outras listadas neste Edital:
- I. A disciplina e a fiscalização das atividades da EAD conforme as obrigações previstas no presente Edital;
 -
 - III. Acompanhamento dos procedimentos operacionais relacionados às atividades da EAD para atendimento dos objetivos e cronogramas estabelecidos;
 - IV. Coordenação de processos negociais e oferta de subsídios que permitam ao Conselho Diretor da Anatel dirimir eventuais conflitos que venham a ocorrer nos procedimentos relativos às atividades da EAD;
 - V. Aprovação do cronograma operacional de atividades da EAD, que deverá respeitar os prazos definidos pelo Ministério das Comunicações por meio das Portarias nº 477, de 20 de junho de 2014 e nº 481, de 9 de julho de 2014, expedidas em observância ao artigo 10 do Decreto nº 5.820, de 29/06/2006, alterado pelo Decreto nº 8.061, de 29/07/2013;
 -
 - VII. Proposição dos critérios de utilização do saldo de recursos remanescentes de que trata o item 7;
 - VIII. Estabelecimento dos critérios a que se refere o item 4 e subitens para definição da entrada em operação ou da realização de investimentos;
 -”

Pelo que se vê, de acordo com as condições estabelecidas no Edital, as vencedoras possuem o compromisso claro e inalienável de cumprir com as obrigações ali constantes. Entre elas a limpeza da faixa, pelo fornecimento de novos transmissores aos radiodifusores instalados nessa faixa, e o fornecimento de conversores com interatividade às famílias cadastradas no programa Bolsa Família. Para fazer frente às obrigações, as empresas estabeleceram contrato com o Poder Público em que se comprometem a aportar R\$ 3,6 bilhões, nos prazos ali estabelecidos, além de acordarem com as condições do Edital que prevê o aumento do aporte, caso for necessário.

Nesse contexto contratual, causa-nos estranheza o teor do Acórdão nº 28/2016-CD³ da Anatel que aprovou Aditivo ao Termo de Autorização, com base na Análise nº 11/2016-GCOR,⁴ proferida pelo relator da matéria, Conselheiro Otávio Luiz Rodrigues Júnior. O Aditivo⁵ determina o adiamento do repasse da 2ª parcela devido à EAD, previsto na Cláusula 10.2.b), de 30% do valor, correspondente a R\$1,08 bilhão e previsto originalmente para 31/01/2016, para um ano depois, 31/01/2017.

Estranheza causa também o fato de o Termo Aditivo, talvez a mais importante peça nessa Análise, não constar anexado ao documento, diminuindo a transparência desse processo decisório por parte da Anatel.

Salientamos que o adiamento do repasse se deu sem a exigência de nenhuma contraprestação aparente por parte das operadoras, na forma de ampliação no número de conversores fornecidos ou adiantamento das emissoras efetivamente migradas.

Também é motivo de preocupação que para embasar sua decisão o Conselheiro aceitou os termos proferidos pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação ao citar em sua Análise que:

3

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=338860&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=338860.pdf>, acessado em 22/03/2016

4

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=338858&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=338858.pdf>, acessado em 22/03/2016.

⁵ O aditivo não consta da Análise em questão, porém esta Comissão teve acesso à cópia do Processo 53500.900005/2016-35 da Anatel a que faz referência a menção à fl 172.

“(Análise 11/2016-GCOR) 5.1.21. Extraí-se declaração, pela autoridade com poderes para fazê-lo, na qual figura, de modo expresso, o caráter vantajoso do aditivo contratual à Administração. Diante de tal certificação, constante do Informe n. 7/2016/PRRE/SPR e referendado na Nota 17/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, entende-se que foi satisfeita essa exigência.”

O Conselheiro está se referenciando ao trecho do Informe da Superintendência de Planejamento e Regulamentação em que o responsável pelo órgão, José Alexandre Novaes Bicalho, se pronunciou da seguinte forma:

“(Informe n. 7/2016/PRRE/SPR, reproduzido no item 5.1.20 da Análise) 5.59. Dessa forma, uma medida que possibilita três das principais prestadoras de SMP do país manter mais de R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais)¹ em caixa pelo período de 1 (um) ano vai ao encontro do interesse público, uma vez que libera recursos para eventuais investimentos em expansão de cobertura e melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços prestados. Ainda que não haja certeza do investimento destes recursos com esta finalidade, o cenário macroeconômico atual, conforme citado acima, somado ao elevado nível de competição na prestação do serviço e à grande demanda da população por melhoria da qualidade dos serviços prestados, faz crer que é alta a probabilidade de aplicação destes recursos, total ou parcialmente, com esta finalidade.”

A análise do pronunciamento, referendado por todas as instâncias superiores é estarrecedora. A autoridade justifica o atraso no repasse como sendo uma forma para que as empresas de telefonia possuam um bilhão em caixa para a realização de supostos investimentos em sua rede de telefonia, que, obviamente, não estão relacionados ao objeto do Edital em questão. Ora, essa análise vai claramente de encontro ao interesse público demonstrado quando da realização do leilão e da assinatura dos contratos. A postergação dos repasses – que representam vantagem financeira para as operadoras - sem a devida contraprestação de novas contrapartidas é deletéria para a limpeza do espectro e para o sucesso do programa de implantação de TV digital no país.

A princípio, entendemos que o Aditivo possa representar dano ao erário e à população brasileira. Esse é o principal motivo que nos levou a demandar o auxílio do Tribunal de Contas para dirimir a questão.

Ressaltamos que nos autos do Processo 53500.900005/2016-35 da Anatel, que culmina na aprovação da postergação do prazo do repasse, ao qual tivemos acesso, consta Parecer nº 74/2016/PFE-Anatel/PGF/AGU, de 26/01/2016, da Procuradora Federal Marina Georgia de Oliveira e Nascimento, em que conclui:

“3. Conclusão

46. ...não vislumbra esta Procuradoria óbices de cunho jurídico ao acolhimento do pleito das vencedoras da licitação, **desde que a respectiva vantagem obtida com o fato de o depósito ser feito apenas em 31 de janeiro de 2017 (ou seja, um ano após a previsão do item 3 do Anexo II-B do Edital) seja levada em consideração pela Agência, como uma vantagem conferida às vencedoras da licitação, nos cálculos que serão feitos pela Anatel e destinados ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado com base no Edital de Licitação da Faixa de 700 Mhz, em face do ajuste no cronograma do desligamento do sinal analógico levado a cabo pela Portaria MC nº 378/2016.**

47. Ressalte-se que, acatado o pleito pela Agência, devem as prestadoras efetuar o depósito em 31 de janeiro de 2017 corrigidos monetariamente, ou seja, pelo índice Selic, que é o índice utilizado pela Administração Pública Federal para atualização monetária de seus próprios débitos.”

A presente Proposta de Fiscalização e Controle servirá para elucidar essa questão e poderemos verificar com clareza de que o Poder Público tomou as medidas necessárias indicadas no parecer da Procuradora.

Esta investigação reveste-se de fundamental importância para a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, uma vez que a digitalização da televisão terá grande impacto sobre a vida das pessoas e das pequenas empresas. A mudança resultará na necessidade de adaptação nos equipamentos de recepção de televisão nas residências, o que demandará a contratação de serviços especializados de antenistas, bem como a aquisição de kits de adaptação. Ambas as necessidades poderão ser

contratadas nas localidades e isso irá movimentar a economia das cidades, bem como publicidade aos atividades desse Ministério no que consiste a esta matéria.

Ademais, o desligamento do sinal analógico, sem a devida cobertura equivalente pelo sinal digital, possui o grande perigo de deixar expressivos contingentes populacionais sem a possibilidade de usufruir os serviços de televisão. A correta distribuição dos conversores junto à população do Bolsa Família servirá, não somente para a inserção desse contingente aos novos serviços, mas, também, como forte indutor na adoção e no sucesso da nova iniciativa.

Por fim, também é do interesse desta Comissão analisar se os conversores distribuídos irão suportar a facilidade da interatividade. Essa funcionalidade é importante fator de inserção social, pois cada cidade poderá desenvolver aplicativos e conteúdos relevantes para cada localidade. A interatividade é, por isso, um vetor de desenvolvimento econômico e social e a distribuição de aparelhos deve ser profundamente escrutinizada quanto a essa facilidade.

Isto posto, considerando a importância deste importante processo de migração para a televisão digital e sua relevância para toda a população brasileira, insto os nobres Pares para a aprovação desta Proposta de Fiscalização e Controle.

Sala das Comissões, 24 de maio de 2016.

Deputado Julio Lopes (PP/RJ)