

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 38, DE 2015

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.

Autor: Deputado SANDRO ALEX

Relator: Deputado VITOR LIPPI

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 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 Tribunal¹.

¹ 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.

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 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	Determinar ² o prazo de 120 dias para que a Anatel 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	Determinar que a Anatel 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	Determinar o prazo de 120 dias para que o Conselho Gestor do Funttel , 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	Determinar o prazo de 120 dias para que o Conselho Gestor do Funttel 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	Determinar o prazo de 120 dias para que o MCTIC 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.
9.4.1	Determinar o prazo de 120 dias para que a STN 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	Determinar que a STN , 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.

² 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
9.4.3	Determinar que a STN , 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	Determinar à SOF 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	Recomendar à Anatel, MCTIC e STN 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	Dar ciência ao MCTIC 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	Dar ciência ao Ministério da Cultura 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	Considerar 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	Encaminhar cópia deste Acórdão à CDC da Câmara dos Deputados.
9.11	Informar à CCTCI 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.
9.12	Juntar 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.

Item	Descrição sucinta da decisão
9.13	Encaminhar cópia deste Acórdão à CCTCI, CFFC e CDC da Câmara dos Deputados, CCTICI, CMA, CDC e CFFC do Senado Federal, CMPOPF do Congresso Nacional, MCTIC, Anatel, STN, SOF e 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.
9.14	Declarar 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