

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 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 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 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 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.

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 6621/2016² 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”*.

² No momento da confecção deste relatório, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6621/2016 aguardava sanção presidencial.

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. 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 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 arrecadatório. 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