

Aviso 757-TCU-Plenário

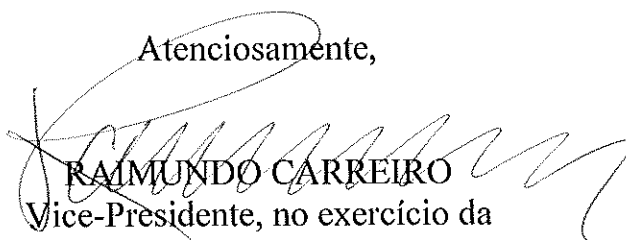
Brasília-DF, 15 de outubro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2527/2015 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 004.507/2015-0, na Sessão Ordinária de 14/10/2015, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da
Presidência

A Sua Excelência, o Senhor
Senador OTTO ALENCAR
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2527/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.507/2015-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto II: Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom).
8. Representação legal :
 - 8.1. Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, na qual se requer a realização de auditoria com o objetivo de verificar a qualidade dos serviços de telefonia móvel prestado no Brasil.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, III, do Regimento Interno TCU (RI/TCU;

9.2. informar à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal que o Requerimento 2/2015/CMA será atendido por intermédio da auditoria operacional em andamento TC 023.133/2015-5 e que, tão logo esta auditoria seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, será encaminhada cópia do Acórdão com os respectivos Relatório e Voto à Comissão solicitante;

9.3. estender, com fundamento no art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 023.133/2015-5, uma vez reconhecida conexão parcial do respectivo objeto com o da presente solicitação

9.4. prorrogar o prazo de atendimento da presente solicitação até 11/3/2016, excepcionalmente, tendo em vista a complexidade e a abrangência da auditoria em andamento, com fundamento no art. 12 c/c art. 15, inciso II e § 2º, da Resolução TCU 215/2008

9.5. juntar cópia desta deliberação ao processo conexo TC 023.133/2015-5, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Agência Nacional de Telecomunicações;

9.7. sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao processo conexo, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata nº 41/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-41/15-P.

13. Especificação do quorum:



13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 004.507/2015-0

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade/Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações

Representação legal: Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO. REQUERIMENTO DE AUDITORIA PARA VERIFICAR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL NO BRASIL. INCOMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR DIRETAMENTE AS OPERADORAS DE TELEFONIA. POSSIBILIDADE DE REALIZAR FISCALIZAÇÃO NA ANATEL. EXISTÊNCIA DE PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO INSTAURADO COM ESSE FITO. CONHECIMENTO. CONCESSÃO DOS ATRIBUTOS DA SCN AO PROCESSO JÁ INSTAURADO. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA ATENDIMENTO. SOBRESTAMENTO.

1. Não compete ao TCU fiscalizar diretamente as operadoras de telefonia, empresas delegatárias de serviço público. Tal competência é atribuída à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) Inteligência dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 e do art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997).

2. Existindo processo de fiscalização em tramitação com objeto conexo ao da Solicitação do Congresso Nacional, a ele devem ser estendidos os atributos do art. 5º da Resolução TCU 215/2008.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, na qual se requer a realização de auditoria com o objetivo de “verificar a qualidade dos serviços de telefonia móvel prestado no Brasil” (peça 1, p. 1).

2. A solicitação teve origem no Requerimento 2/2015, de autoria do Senador Otto Alencar, que ainda registra: “deverão ser auditadas todas as operadoras que atuem no país, notadamente, Vivo, Tim, Oi, Claro e outras, tomando, necessariamente, por amostra, o serviço prestado no estado da Bahia” (peça 1, p. 2).

3. O processo foi examinado por auditora da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações desta Corte (SeinfraAeroTelecom) à peça 10, que emitiu a seguinte instrução técnica, *in verbis*:

“EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. A realização de auditorias e a prestação de informações requeridas pelo Congresso Nacional ao TCU estão previstas no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal e no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.4-3/1992, Lei Orgânica do TCU. O Presidente de Comissão Parlamentar possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações pelo Tribunal de

Contas da União, quando aprovadas pela respectiva Comissão, conforme o artigo 4º, inciso I, a linha “b”, da Resolução TCU 215/2008 e o artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe propor o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

I. Da competência de fiscalização da Anatel

5. A presente SCN solicita que o TCU fiscalize diretamente todas as operadoras de telefonia móvel que atuam no país, com o objetivo de verificar a qualidade dos serviços prestados por essas empresas. Contudo, não há como realizar tal auditoria na forma proposta no presente caso, tendo em vista as competências do TCU estabelecidas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e os deveres de fiscalização impostos pelo art. 19, inciso XI, da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), agência reguladora do setor.

6. Cabe destacar que este entendimento foi confirmado pelo Plenário do Tribunal no Acórdão 210/2013-TCU-Plenário, ao apreciar SCN que continha pedido análogo de auditoria em empresas de telefonia. Na ocasião, o Ministro Relator teceu o seguinte comentário em seu Voto (TC 024.260/2009-9, peça 32, p. 2):

7. Nesse particular, como bem ponderou a unidade instrutiva, a jurisprudência desta Corte sedimentou-se no sentido de que **não compete ao TCU, no exercício do controle externo da Administração Pública, fiscalizar diretamente as empresas delegatárias de serviço público, mas sim examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos celebrados**. Isso porque entendimento em sentido contrário implicaria invasão do Tribunal na seara de atuação das agências reguladoras, esvaziando a competência dessas importantes entidades introduzidas pela Reforma do Aparelho do Estado no final dos anos 90. (sem grifos no original)

7. Desta forma, avalia-se que, para atender à presente SCN, faz-se necessário que o TCU realize auditoria nas atividades desempenhadas pela Anatel para verificar a qualidade da telefonia móvel no país.

II. Do processo conexo de auditoria

8. No âmbito do TCU, está em andamento uma auditoria operacional que possui objeto semelhante ao exposto no requerimento da CMA e tem como objetivo “avaliar a atuação da Anatel na garantia e melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil”. Essa fiscalização foi autorizada por despacho de 24/8/2015 do Ministro Relator Bruno Dantas (TC 023.133/2015-5, peça 1, p. 1). Registre-se que a presente solicitação também é de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

9. Na referida auditoria, que está na fase de planejamento, serão abordados aspectos suficientes para atender integralmente ao solicitado pela CMA nesta SCN, considerando-se as competências legais do Tribunal. Além de avaliar as diversas atividades realizadas pela Anatel na regulamentação, controle e fiscalização da prestação de serviços de telefonia móvel pelas operadoras atuantes no Brasil, também será feito o monitoramento de deliberações, ainda não integralmente implementadas ou cumpridas, que foram dirigidas à agência nos diversos acórdãos que trataram da qualidade na telefonia na última década: Acórdão 1.458/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário; Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, Acórdão 210/2013-TCU-Plenário e Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário.

10. Assim, propõe-se informar ao solicitante que a auditoria do processo conexo TC 023.133/2015-5 está em andamento e que, assim que for apreciada pelo TCU, serão encaminhados o Acórdão e os respectivos Relatório e Voto ao solicitante. Também se propõe, tendo em vista a existência de conexão parcial entre o objeto da presente SCN e o da auditoria do TC 023.133/2015-5, nos termos do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º da referida resolução ao processo de auditoria TC 023.133/2015-5.

III. Do prazo de atendimento da SCN

11.A Resolução TCU 215/2008 estabelece no seu art. 15, inciso II, o prazo de 180 dias para atendimento integral de solicitação de fiscalização, contados da data de autuação do processo de SCN, salvo se prazo distinto for fixado pelo Colegiado solicitante ou ter sido acordado nos termos do art. 12 do mesmo normativo. O § 2º, ainda do art. 15, da referida resolução define que o prazo de atendimento pode ser prorrogado pelo Plenário se houver motivo que justifique a medida, limitado a uma única vez e por até metade do prazo original. Por sua vez, o art. 12 da citada resolução dispõe que, caso haja necessidade de melhor definição de pontos como o prazo e forma de atendimento, cabe à unidade técnica sugerir ao Ministro Relator o esclarecimento de tais questões junto ao colegiado solicitante.

12.O presente processo de SCN foi autuado em 11/3/2015 e não há manifestação da CMA especificando o prazo máximo desejado para atendimento desta solicitação. Com isso, a SCN deveria ser atendida, isto é, instruída com proposta de mérito pela unidade técnica, analisada e relatada pelo Ministro Relator e apreciada pelo Plenário do TCU, até 11/9/2015.

13.Todavia, considerando a abrangência e a complexidade da auditoria em andamento, além do seu período de duração, pois o encerramento da fase de relatório está previsto para 15/12/2015 conforme Registro Fiscalis 381/2015, propõe-se que seja estabelecido como prazo de conclusão e apreciação da auditoria do TC 023.133/2015-5 a data de 11/3/2016, estendendo o prazo de atendimento da SCN por mais 180 dias, excepcionalmente.

CONCLUSÃO

14.Trata-se de solicitação de fiscalização encaminhada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal para que seja realizada auditoria “para verificar a qualidade dos serviços de telefonia móvel, prestado no Brasil”, nos termos do Requerimento 2/2015-CMA (parágrafos 1-2).

15.O Presidente de Comissão Parlamentar possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações ao Tribunal de Contas da União, quando aprovadas pela Comissão, conforme o artigo 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008 e o artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Assim, propõe-se conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade (parágrafos 3-4).

16.Analisando-se o conteúdo do requerimento da CMA e considerando-se que há uma auditoria em andamento no TC 023.133/2015-5 sobre a atuação da Anatel na garantia e melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel, propõe-se que o solicitante seja informado que a presente SCN será atendida quando forem apreciados pelo Plenário os resultados da referida auditoria, ainda em andamento, e propõe-se que seja estabelecido como prazo de conclusão e apreciação da auditoria do TC 023.133/2015-5 a data de 11/3/2016, estendendo o prazo de atendimento da SCN por mais 180 dias, excepcionalmente. Por fim, propõe-se, nos termos do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º da referida resolução ao citado processo de auditoria (parágrafos 5-13).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17.Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 1/2015/CMA, de 10/3/2015, pelo presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, com base no Requerimento 2/2015/CMA, de 10/3/2015, de autoria do Senador Otto Alencar, ao Ministro Relator Bruno Dantas, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992; art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 (parágrafos 3-4);

b) informar à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal que o Requerimento 2/2015/CMA será atendido por

intermédio da auditoria operacional em andamento TC 023. 33/2015-5 e que, tão logo esta auditoria seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, será encaminhada cópia do Acórdão com os respectivos Relatório e Voto à Comissão solicitante (parágrafos 5-10);

c) estender, com fundamento no art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 023.133/2015-5, uma vez reconhecida conexão parcial do respectivo objeto com o da presente solicitação (parágrafos 8-10);

d) prorrogar o prazo de atendimento da presente solicitação até 11/3/2016, excepcionalmente, tendo em vista a complexidade e a abrangência da auditoria em andamento, com fundamento no art. 12 c/c art. 15, inciso II e § 2º, da Resolução TCU 215/2008 (parágrafos 11-13);

e) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo ao processo conexo TC 023.133/2015-5, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008;

f) dar ciência da decisão que vier a ser adotada nos presentes autos, e que atende parcialmente à solicitação apresentada, ao Presidente da CMA do Senado Federal;

g) sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao processo conexo, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014.

4. A proposta recebeu o endosso do corpo dirigente da SeinfraAeroTelecom (peças 11 e 12)
É o relatório.

VOTO

A presente Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, requer a realização de auditoria com o objetivo de “verificar a qualidade dos serviços de telefonia móvel prestado no Brasil” (peça 1, p. 1).

2. Desde já, registro minha integral concordância com o encaminhamento proposto pela SeinfraAeroTelecom, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem óbice dos comentários que teço a seguir.

3. Com efeito, este Tribunal já firmou entendimento no sentido de que não compete ao TCU, no exercício do controle externo da Administração Pública, fiscalizar diretamente as empresas delegatárias de serviço público, mas sim, examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos de concessão.

4. Tal entendimento é decorrente, primeiramente, do que estipulam os arts. 70 e 71 da Constituição Federal que preveem competência de fiscalização desta Corte apenas quanto a União, a entidades da administração direta e indireta e a pessoas físicas ou jurídicas que gerenciem recursos público federais, o que não inclui a fiscalização de serviços prestados por empresas concessionárias de serviço público. Em segundo lugar, o juízo também se justifica pelo fato de que opinião contrária poderia usurpar a competência de fiscalização das agências reguladoras, criadas por meio da Reforma Administrativa Brasileira, antímodo weberiano, de 1995-1998. No caso em foco, por força do art. 19 da Lei 9.472/1997 compete à Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) a referida fiscalização.

5. Não obstante a impossibilidade jurídica de atender diretamente ao pedido formulado pelo Congresso Nacional, há uma acentuada preocupação desta Corte com o tema, a qual deu ensejo ao processo de fiscalização TC 023.133/2015-5, que, por via transversa, visa aprimorar a qualidade de serviços de telefonia móvel no país. Sobre o processo, de minha relatoria, consiste em auditoria operacional que tem como objetivo “avaliar a atuação da Anatel na garantia da qualidade dos serviços de telefonia móvel no Brasil”. Espera-se que ele seja um indutor para que a agência reguladora contribua de forma mais eficiente, eficaz e efetiva para a melhoria da qualidade desses serviços.

6. Em virtude de sua conexão com esta solicitação, mostra-se perfeitamente adequada a proposta da unidade instrutora no sentido de estender os atributos do processo de solicitação do Congresso Nacional ao TC-023.133/2015-5. Tal medida é prevista no art. 14, III, da Resolução TCU 215/2008, *in verbis*:

“Art. 14. Ao submeter o processo de solicitação do Congresso Nacional ao Plenário, o relator, caso proponha o conhecimento e atendimento do pedido, deve, conforme o caso:

...

III - propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º desta Resolução aos processos em tramitação em que seja reconhecida conexão parcial ou integral dos respectivos objetos com o da solicitação do Congresso Nacional e aos processos autuados em decorrência do atendimento daquela solicitação;”

7. Os atributos consistem em:

- a) natureza urgente e tramitação preferencial;
- b) apreciação privativa pelo Plenário do TCU;
- c) apreciação exclusivamente de forma unitária.



8. No que tange à urgência, não vejo óbice à adoção da proposta postulada pela unidade instrutora de sobrestar o presente processo e prorrogar excepcionalmente o prazo de seu atendimento até 11/3/2016. Conforme registrado na instrução técnica, não houve fixação de prazo para conclusão do trabalho por parte do solicitante e a complexidade da auditoria exige um maior tempo de análise.
9. Diante do exposto, acolho integralmente a proposta da Secex SeinfraAeroTelecom e VOTO por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessão.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator