

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Aviso nº 8, de 2006, que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 2.148/2005-TCU (Plenário), referente à Auditoria Operacional realizada no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), com o objetivo de averiguar as causas da não aplicação dos recursos.

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Aviso nº 8, de 2006, que submete à apreciação do Senado Federal o Acórdão nº 2.148, de 2005, do Tribunal de Contas da União (TCU), sobre auditoria operacional realizada em 2005 no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

A realização da auditoria foi motivada pelo então desconhecimento das causas que levavam à ausência de aplicação dos recursos arrecadados pelo Fundo, cujo saldo contábil já ultrapassava R\$ 3,5 bilhões naquele ano.

O voto do Ministro-Relator, Sr. Ubiratan Aguiar, afirma que “a **principal causa para a não-aplicação dos recursos foi a falta de uma atuação mais eficaz do Ministério das Comunicações**”, a quem compete, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do Fust, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fundo.

O referido Acórdão determinou ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) que cumprissem suas atribuições legais e providenciassem, entre outras coisas:

i) a formulação, em até 180 dias, da política de aplicação dos recursos do Fust, com diretrizes e prioridades calcadas em diagnóstico das necessidades de universalização dos serviços e em análise de custo-benefício que levasse em consideração o universo de beneficiários, o impacto distributivo, os custos e prazos de implantação, além de indicadores de eficiência e de efetividade das ações propostas;

ii) a compatibilização entre a proposta de lei orçamentária e os programas, projetos e atividades eleitos como prioridade na aplicação dos recursos do Fundo, com ênfase para as ações destinadas aos programas de inclusão digital do Governo Federal; e

iii) a elaboração dos estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeira necessários para subsidiar a imputação de novas metas de universalização às concessionárias de telecomunicações, com destaque para a modelagem da **parcela de custo não recuperável pela exploração eficiente do serviço (PCNR)**, imprescindível para determinação do montante a ser aportado pelo Fust em cada projeto.

A Comissão de Educação (CE) aprovou, em 11 de julho de 2006, quando o prazo para atendimento das disposições do Acórdão já havia vencido, parecer pela solicitação ao TCU de informações atinentes ao cumprimento das determinações exaradas.

Em resposta à solicitação da CE, a Corte de Contas informou, por meio do Aviso nº 1.570-SGS-TCU-Plenário, datado de 5 de setembro de 2006, que os órgãos fiscalizados haviam solicitado dilação do prazo em 75 dias e que vinham desenvolvendo, sob o acompanhamento da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (SEFID), os trabalhos necessários ao cumprimento das determinações.

Informou também que a Anatel encontrava dificuldades, dada a complexidade do estudo, para modelar a PCNR e, assim, concluir os estudos

técnicos necessários ao cumprimento das exigências estabelecidas na legislação do Fust.

Em decorrência da aprovação do Requerimento nº 1.396, de 2007, a matéria passou a tramitar nesta Comissão, tendo sido designado como relator, em março de 2008, o Senador Eduardo Azeredo. A matéria foi devolvida em dezembro de 2010, por solicitação da CCT, sem manifestação do relator.

Na presente Legislatura, a proposição nos foi distribuída para relatar em 31 de março de 2011. Após análise da CCT, a matéria volta à CE.

II – ANÁLISE

O conteúdo do Aviso nº 8, de 2006, é afeto às competências regimentais da CCT por estar associada à formulação e à fiscalização da Política Nacional de Comunicações.

Transcorridos seis anos da realização da referida auditoria, parte das análises e conclusões proferidas pela Sefid e pelo Plenário do TCU continuam aplicáveis à realidade atual, na medida em que os recursos do Fust permanecem quase sem aplicação. O contingenciamento dos recursos destinados à universalização dos serviços prestados em regime público mantém-se entre os temas recorrentes nas discussões do setor, embora o contexto desse debate tenha se alterado substancialmente desde 2006.

É verdade que o saldo do Fundo continua a se elevar, sendo hoje mais do que o dobro do reportado à época da auditoria a que se refere o Aviso nº 8, de 2006. Por outro lado, temos de destacar diversas evoluções no tema.

Em primeiro lugar, cumpre-nos registrar e elogiar o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações, durante o ano de 2006, para levantar a demanda por serviços de telecomunicações e formular uma inédita política de uso do Fust. O resultado desse trabalho foi compilado em oito volumes, contendo interpretação da legislação, diretrizes e alternativas para aplicação dos

recursos, estudos de impacto e análises de custo-benefício, conforme lhe fora exigido.

Com a aprovação do trabalho pelo TCU, em 2007, o Ministério logrou êxito em executar o **primeiro projeto com recursos do Fust**, que se destinou a **instituições de amparo a pessoas com deficiência**. Esse trabalho passou a ser citado pelo Tribunal como referência positiva em metodologias de formulação de políticas públicas, o que, por si só, justificaria o arquivamento deste Aviso.

Devemos, entretanto, registrar mais adequadamente como evoluiu o pano de fundo do debate sobre a participação do orçamento público na universalização dos serviços de telecomunicações.

Com a edição do Acórdão nº 1.107/2003-TCU-Plenário, em resposta a uma consulta feita pelo então Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, formou-se um entendimento de que a aplicação dos recursos do Fust estaria limitada aos serviços prestados em regime público e, portanto, às concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

Embora fosse uma interpretação bastante plausível da legislação em vigor, a posição do TCU criava novos obstáculos ao desenvolvimento do setor nos anos subsequentes. A proposta de criação do Serviço de Comunicação Digital (SCD), a ser prestado em regime público, poderia se revelar ineficaz para atender à demanda potencial.

De fato, a demanda mostrou-se explosiva desde então, especialmente para os serviços prestados em **regime privado**: os terminais móveis passaram de 45 milhões para 220 milhões e duplicaram-se os acessos fixos de banda larga, bem como as velocidades médias de conexão. Foram determinantes para essa evolução a ampliação do número de domicílios com computador, resultante de uma política de redução fiscal; a disseminação de aplicações pela internet e a constante queda nos custos das tecnologias subjacentes, que tornaram viáveis e cada vez mais atrativos os serviços de banda larga. Isso gerou uma mudança nos hábitos de consumo e uma pressão por novos investimentos por parte das operadoras e do governo.

Diante dessa nova realidade, **mas ainda condicionado pela legislação em vigor**, o governo soube negociar com as empresas importantes alterações no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU II), aprovado pelo Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003. Foram substituídas obrigações de instalação de postos de atendimento telefônico por ampliação da rede de suporte a serviços de banda larga. Além disso, foi acordado o programa Banda Larga nas Escolas, que permitiu conectar mais de 65.000 escolas públicas urbanas, até o final de 2010, com taxa de um 1 megabit por segundo (1 Mbps).

Para superar o entrave legal ao uso mais eficiente do Fust, destacamos a aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 103, de 2007, de autoria do Senador Aloísio Mercadante, que buscava direcionar os recursos para as escolas. Após o anúncio do programa Banda Larga nas Escolas, o texto original foi aprimorado na Câmara dos Deputados, com vistas a permitir o aporte do Fust em serviços prestados em regime privado.

O projeto, identificado na Câmara como Projeto de Lei (PL) nº 1.481, de 2007, foi aprovado em 2008 pela Comissão Especial designada para apreciá-lo e aguarda oportunidade de votação em Plenário, tendo recebido amplo apoio do governo.

Nesse contexto, avaliamos que o Ministério das Comunicações cumpriu a parte que lhe cabia nas determinações contidas no Acórdão nº 2.148, de 2005, do TCU, tendo concluído a formulação de políticas para aplicação dos recursos do Fust.

A Anatel, por sua vez, ainda não desenvolveu um modelo de custos para o setor que lhe permita quantificar a PCNR, de forma que, sem modificações na legislação que disciplina o Fust – como a proposta pelo PL nº 1.481, de 2007 – qualquer aplicação dos recursos continuará sujeita a questionamentos administrativos e judiciais. Cumpre-nos registrar, contudo, que o projeto de modelagem de custos foi contratado no ano de 2011, com expectativa de conclusão em até três anos.

Por fim, alerta-se que o Poder Executivo insiste na equivocada opção de direcionar todos os recursos do Fust para manutenção do equilíbrio

fiscal, ao invés de aplicar ao menos uma pequena parcela para superação de desigualdades regionais.

III – VOTO

Ante o exposto, e nos termos do art. 133, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), propomos o **arquivamento** do Aviso nº 8, de 2006.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator