

VOTO

Tratam os autos de auditoria operacional destinada a avaliar a atuação do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na fiscalização do cumprimento dos compromissos de investimentos e se eles são aderentes às políticas públicas de telecomunicações voltadas para a inclusão digital e a universalização da banda larga.

A presente fiscalização resulta de solicitação do Congresso Nacional, conhecida pelo Acórdão 1.160/2022-TCU-Plenário, sob a minha relatoria, acerca das ações a serem empreendidas pelo Poder Público, para garantir a qualidade da internet e a inclusão digital da população brasileira.

Esses compromissos de investimentos, definidos Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472/1997 – são assumidos por empresas privadas, em substituição ao pagamento de determinados recursos à União, no âmbito das concessões e autorizações de serviços telefônicos, como, por exemplo, para obter a outorga de radiofrequência.

Em termos práticos, a empresa vencedora da licitação recolhe aos cofres públicos apenas a diferença financeira entre o valor total da outorga e o montante necessário para a implementação desses compromissos.

No âmbito desta fiscalização, ao avaliar em que medida os compromissos de investimento estão alinhados com as políticas públicas de telecomunicações e como contribuem para a qualidade dos serviços, a unidade técnica identificou três achados de auditoria.

O primeiro consiste no fato de os compromissos de investimentos serem utilizados em substituição ao planejamento de longo prazo para o setor de telecomunicações; o segundo refere-se ao risco de sobreposições de localidades a serem atendidas nos compromissos; e o terceiro resume-se à falta de controle efetivo dos compromissos pela Anatel decorrente da falta de fiscalização regular.

Diante disso, o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva é no sentido de expedir recomendações ao Ministério das Comunicações e à Anatel para que, em síntese, adotem medidas voltadas para a definição de políticas públicas de telecomunicações e para a melhoria do processo de definição dos compromissos, sobretudo para garantir a publicidade dessas informações.

Feitas essas considerações, **passo a decidir**.

De forma geral, o propósito principal dos compromissos de investimentos consiste em viabilizar ao consumidor final um benefício a que ele não teria acesso se não fosse por meio desse instituto, por ser menos atrativo economicamente para os prestadores de serviços de telecomunicações.

Considero louvável a tentativa do Poder Público de garantir à população brasileira que os serviços de telecomunicações sejam prestados com melhor qualidade e em regiões onde não há interesse pelo mercado, mas esse instrumento conhecido como compromissos de investimentos da coletividade não tem o condão de substituir o planejamento de longo prazo para o setor de telecomunicações.

Nesse sentido, extrai-se do art. 135 da LGT que os compromissos deveriam ser utilizados em caráter excepcional, jamais como substituto da política pública estruturada de telecomunicações, pois o referido instrumento não é capaz de atender aos pressupostos da política pública definidos a partir de objetivos, ações, indicadores, prazos, responsáveis e mecanismos de monitoramento.

Em virtude disso, considero adequada a proposta sugerida pela unidade técnica de expedir recomendação ao Ministério das Comunicações sobre a necessidade de definição dos compromissos de investimentos a partir de planejamento estatal específico para o setor de telecomunicações.

Com a estruturação dessa política pública, a alocação dos recursos do setor poderá ser mais eficiente e propiciará a redução, de forma estruturada, das desigualdades sociais e regionais de acesso da população aos meios de telecomunicações, em vez de o Ministério das Comunicações continuar definindo investimentos pontuais oriundos de compromissos firmados sem uma adequada análise do cenário geral sobre o setor.

O planejamento ministerial também vai evitar a ocorrência de sobreposições de localidades objeto dos aludidos compromissos, conforme identificado pela equipe de auditoria, proporcionando a melhor alocação dos recursos para a massificação e universalização do acesso à internet para toda a sociedade brasileira.

Outra questão apontada pela unidade técnica diz respeito à falta de compartilhamento das redes de transporte e das redes metropolitanas, que deveria ser realizado no âmbito dos compromissos de expansão e prestação de serviços, conforme definido no art. 10 do Decreto 9.612/2018, os quais são oriundos da celebração de termos de ajustamento de conduta, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios.

Apesar de o § 2º do dispositivo estabelecer que compete à Anatel divulgar aos interessados as informações sobre essas redes e demais infraestruturas para fins de compartilhamento, verificou-se que, na prática, não há transparência dos dados relativos ao mapeamento dessas redes e à forma como deve ocorrer esse compartilhamento.

A falta de publicidade dessas informações impossibilita os prestadores de pequeno porte e a sociedade civil organizada de utilizar as redes e suas respectivas infraestruturas, fazendo com que sejam usadas tão somente pelas operadoras que a construíram e detém a sua titularidade.

Diante da importância da publicidade das informações, elevada a princípio constitucional previsto no art. 37, considero adequado recomendar à Anatel que, à luz do art. 10, § 2º, do Decreto 9.612/2018, dê publicidade às informações relativas ao compartilhamento das redes e infraestrutura implementadas a partir dos compromissos de expansão e prestação de serviços.

Nessa mesma linha de raciocínio, determino se dê ampla transparência aos dados relativos aos compromissos de investimento, bem como aos documentos produzidos no âmbito de processos licitatórios de outorgas de serviços de telecomunicações pela Anatel, já que a partir destes surgem muitos dos compromissos firmados com as empresas prestadoras de serviços.

Verificou-se, por exemplo, que o sítio eletrônico da Anatel não apresenta, com a devida completude, todas as informações do processo licitatório do 5G, sem apresentar dados referentes às escolhas das localidades, aos trechos definidos pelas operadoras para cumprimento dos compromissos, tampouco as alterações posteriores quanto aos trechos.

Ainda com relação à publicidade, reputo pertinente a recomendação endereçada à Anatel para que construa banco de dados com informações de cada localidade, como a infraestrutura, a tecnologia e os compromissos firmados, de modo que sirva de subsídio para a formulação da política pública de telecomunicações.

Essa medida consistente na sistematização da informação visa garantir que compromissos não sejam firmados sem a avaliação segundo a compreensão do panorama geral da política pública de telecomunicações, considerando todos os entes federados, para evitar a ocorrência de sobreposições de compromissos.

Finalmente, o último encaminhamento decorre do achado de auditoria consiste na falta de efetividade no controle dos compromissos por parte da Anatel, já que a fiscalização não é realizada de forma tempestiva e regular.

Apesar de a Anatel fiscalizar, na presente auditoria, foram identificadas falhas nesse controle que dificultam a identificação, a comprovação e a correção das irregularidades, as quais são em sua maioria relacionadas à falta de tempestividade e de publicidade e padronização das informações.

Atualmente, o acompanhamento das fiscalizações é feito por meio de planilhas em *Excel*, sem rotina previamente estabelecida, sem fluxo de trabalho a ser seguido para facilitar a gestão das informações, prejudicando, com isso, a implementação das políticas públicas para o setor de telecomunicações.

Em face, pois, da necessidade de evitar atraso significativo no cumprimento dessas metas, passíveis de acarretar prejuízos ao Estado, recomendo à Anatel que aperfeiçoe a rotina de fiscalização dos compromissos de investimentos estabelecidos em instrumentos regulatórios.

Por todo o exposto, as medidas recomendadas tendem a aperfeiçoar os compromissos de investimento, de expansão e de prestação de serviços como instrumentos de expansão da oferta dos serviços de telecomunicação no país e da redução da desigualdade na disponibilização do serviço de banda larga para a população brasileira.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de abril de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator