



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

PARECER N° , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões Temáticas, sobre o Projeto de Lei nº 172, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 103, de 2007), que *altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, e 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust).*

Relator: Senador **DIEGO TAVARES**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 172, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 103, de 2007), que *altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, e 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).*

A proposição original, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, tinha por objetivo principal disponibilizar a todos os estabelecimentos públicos e particulares de educação básica e superior, até 31 de dezembro de 2013, acesso a redes digitais de informação para uso dos profissionais de educação e dos estudantes, conforme as especificações definidas pelos respectivos sistemas de ensino.

Essa disponibilização seria financiada com recursos do Fust, cujo escopo deixaria de ser apenas a universalização do serviço de telefonia fixa prestado em regime público, passando a ser utilizado também na massificação de serviços prestados em regime privado, notadamente os de provimento de conexões em banda larga.



SF/20353.23655-42



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

Apresentado em 13 de março de 2007, o projeto foi distribuído para a apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo à última a decisão terminativa.

A CAE emitiu parecer em 10 de abril de 2007, aprovando a proposição com as Emendas nºs 1-CAE e 2-CAE. No dia 15 de maio daquele ano, a CE aprovou o projeto, incorporando ao texto final a Emenda nº 1-CAE e a Subemenda nº 1-CE, posteriormente encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados.

Em 9 de dezembro de 2019, o projeto foi objeto de substitutivo aprovado pelo Plenário daquela Casa, que alterou inteiramente a proposta original, nos termos a seguir descritos.

O art. 1º do PL nº 172, de 2020, delimita seu escopo, qual seja dispor sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fust.

O art. 2º do projeto altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), acrescentando-lhe o art. 69-A e modificando a redação de seu art. 81. O art. 69-A estabelece que as políticas governamentais de telecomunicações serão financiadas com recursos do Fundo. Já o texto proposto para o art. 81 busca atualizá-lo, indicando a instituição do Fust pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (Lei do Fust), e revogando os dispositivos previstos para antes de sua implantação.

O art. 3º, por sua vez, promove diversas modificações na lei de regência do Fundo.

De acordo com a nova redação proposta para o *caput* do art. 1º da Lei do Fust, o Fundo terá como finalidades estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações; reduzir as desigualdades regionais; e promover o uso de novas tecnologias de conectividade para promoção de desenvolvimento econômico e social.

Já o § 1º do art. 1º determina que o Fust terá como foco o atendimento de áreas rurais ou urbanas com baixo Índice de



SF/20353.23655-42



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

Desenvolvimento Humano (IDH), sem viabilidade econômica. Para tanto, os seus recursos serão utilizados para cobrir, no todo ou em parte, os custos de programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações para serviços de telecomunicações e para políticas voltadas à inovação tecnológica de serviços no meio rural, coordenada pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Os recursos do Fundo também poderão ser utilizados por estabelecimentos de ensino que atendam pessoas com deficiência (§§ 4º e 7º).

A redação dada ao § 2º do art. 1º da Lei do Fust altera a sistemática de aplicação de seus recursos, que poderão ser empregados nas modalidades de apoio não reembolsável, de apoio reembolsável e de garantia. Para tanto, segundo o art. 4º-A que se pretende inserir na mencionada lei, o Fundo passará a ter como agentes financeiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), as caixas econômicas, os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento e demais agentes financeiros, que prestarão contas da execução orçamentária e financeira a seu Conselho Gestor, a ser criado.

Nessa esteira, o PL nº 172, de 2020, altera o art. 2º da Lei do Fust, prevendo que o Fundo passe a ser administrado por um Conselho Gestor, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que terá, entre outras, a competência para definir as atividades que serão contempladas com seus recursos. As entidades públicas ou privadas que receberem recursos deverão prestar contas ao Conselho Gestor (art. 8º, alterado pelo projeto).

O Colegiado será composto por dois representantes do MCTIC, ente que ficará com a Presidência; um representante do Ministério da Economia; um do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; um da Anatel; um do Ministério da Educação; e um do Ministério da Saúde. O Conselho Gestor contará ainda com três representantes da sociedade civil e dois das prestadoras de serviços de telecomunicações, dos quais um deverá ser indicado pelas prestadoras de pequeno porte.

Além de formular as políticas e diretrizes gerais para uso das receitas do Fundo, o Conselho definirá os programas e projetos





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

contemplados, fará um relatório de gestão anual e submeterá ao MCTIC a proposta orçamentária do Fust.

O substitutivo aprovado limita a 5% dos valores arrecadados anualmente o total de despesas operacionais de planejamento, análise e montagem dos projetos (§ 5º do art. 1º da Lei do Fust, alterado pelo projeto).

Segundo a redação sugerida para o § 2º do art. 2º da Lei do Fust, seus recursos deverão ser utilizados obrigatoriamente para dotar todas as escolas públicas brasileiras, em especial as situadas fora da zona urbana, de acesso à internet em banda larga, em velocidades adequadas, até 2024.

Nos termos da alteração proposta para o art. 4º daquele instrumento legal, a Anatel deixará de ter competência para implementar as ações beneficiadas com recursos do Fundo, assim como para elaborar e submeter ao MCTIC a respectiva proposta orçamentária.

A redação que se pretende estabelecer para o art. 5º da Lei do Fust prevê, entre outros dispositivos, que a infraestrutura e as redes de telecomunicações implementadas a partir da modalidade não reembolsável deverão ser compartilhadas, sob pena de reversão (§ 4º). Além disso, possibilita que os recursos do Fundo sejam utilizados diretamente pela União, Estados e Municípios, para financiar programas e ações relativos à implementação e ao desenvolvimento da transformação digital dos serviços públicos (§ 5º).

O art. 6º-A a ser inserido na lei, nos termos do substitutivo aprovado pela Câmara, introduz um mecanismo de compensação para as empresas que executarem com recursos próprios os programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações aprovados pelo Conselho Gestor para a modalidade não reembolsável. De acordo com a redação proposta para o dispositivo, a compensação será implementada por meio da redução do valor referente à contribuição incidente sobre a receita operacional bruta auferida pela empresa em decorrência da prestação de serviços de telecomunicações, limitado a 50% do valor devido.





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

O art. 4º do PL nº 172, de 2020, revoga o art. 7º da Lei do Fust, que prevê a obrigação de a Anatel publicar anualmente um demonstrativo das receitas e das aplicações do Fundo.

O art. 5º, por sua vez, estabelece que a lei a ser editada entrará em vigor na data de sua publicação.

II – ANÁLISE

Após a apreciação da Câmara dos Deputados como Casa revisora, o projeto retorna para exame e deliberação final do Senado Federal, em atenção ao disposto no parágrafo único do art. 65 da Constituição e no art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A matéria foi distribuída para exame da Comissão de Assuntos Econômicos e, posteriormente, da Comissão de Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

De início, cabe ratificar a constitucionalidade e juridicidade da proposição. Entendemos que ela encontra amparo no art. 22, IV, da Constituição Federal (CF), que prevê a competência privativa da União para legislar sobre os serviços de telecomunicações.

Devemos então analisar o mérito das alterações promovidas pela Câmara dos Deputados.

O substitutivo aprovado por aquela Casa Legislativa na forma do PL nº 172, de 2020, tem o objetivo precípuo de adequar a legislação do Fust ao atual cenário do setor de telecomunicações, que demanda a formulação de políticas públicas voltadas para a inclusão digital, a redução das desigualdades regionais, assim como a expansão e a melhoria da qualidade dos serviços, notadamente daqueles relacionados à conectividade em banda larga.

Importante salientar que o setor de telecomunicações sofre um entrave histórico relativo à aplicação do Fust. Isso porque, nos termos da legislação em vigor, os seus recursos não podem ser aplicados em serviços prestados no regime privado, como o provimento de conexões em banda





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

larga ou mesmo a telefonia móvel. A destinação do montante arrecadado está restrita à universalização da telefonia fixa, hoje o único serviço de telecomunicações prestado sob a égide do regime público.

Nesse contexto, convém destacar que os recursos do Fundo não têm sido aplicados para os fins aos quais se destinam, como demonstrou o relatório tornado público em meados de 2017 pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo a Corte, dos R\$ 20,5 bilhões arrecadados entre 2001 e 2016, o montante efetivamente aplicado para a universalização dos serviços de telecomunicações, razão de ser do Fundo, correspondia a R\$ 341 mil, ou seja, menos de 0,002% dos recursos arrecadados. Cerca de R\$ 15,2 bilhões do Fust foram desvinculados e utilizados para outras despesas, principalmente para o pagamento da dívida pública mobiliária interna e para o pagamento de benefícios previdenciários.

Para solucionar o problema, é necessário atualizar a legislação do Fundo para possibilitar a aplicação de seus recursos em serviços de telecomunicações de interesse coletivo prestados em regime privado.

Os dispositivos presentes no PL nº 172, de 2020, buscam enfrentar a questão. Senão vejamos.

Como descrito no relatório acima, o substitutivo ao PLS nº 103, de 2007, aprovado pela Câmara dos Deputados, incorpora à Lei Geral de Telecomunicações o art. 69-A, permitindo, expressamente, o financiamento de políticas governamentais de telecomunicações com a utilização dos recursos do Fust. Note-se que o referido dispositivo está situado no Capítulo III (Das Regras Comuns) do Livro III (Da Organização dos Serviços de Telecomunicações) da LGT, isto é, deve ser aplicado tanto para os serviços prestados em regime público quanto para os serviços prestados em regime privado. A manutenção, com ajustes, da redação atual de seu art. 81 indica apenas que o Fundo continua destinado, **agora não exclusivamente**, a financiar obrigações de universalização dos serviços explorados em regime público.

Da mesma forma, a nova redação dada à Lei do Fust trata, em diversas oportunidades, do uso de seus recursos para a expansão dos





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

“serviços de telecomunicações”, abarcando, de forma ampla, todos esses serviços, independentemente de seu regime de prestação.

Além desse avanço, que trará, finalmente, a segurança jurídica necessária para a utilização ampla e necessária dos recursos do Fust, o PL nº 172, de 2020, traz outras importantes inovações.

A primeira delas é previsão expressa da possibilidade de aplicação do Fundo para políticas de inovação tecnológica de serviços no meio rural, o que será um estímulo fundamental para ampliar a conectividade do agronegócio brasileiro, com impactos relevantes na produção do setor, reconhecidamente um dos motores do desenvolvimento econômico do País.

Destaca-se também a previsão do uso do Fust nas modalidades de apoio reembolsável e de garantia em operações de financiamento, o que, em princípio, pode facilitar o acesso dos pequenos e médios provedores de conexão ao mercado de crédito. Registre-se que esses provedores têm desempenhado relevante serviço em prol da ampliação do acesso a conexões em banda larga, sobretudo naquelas localidades pouco atraentes para as grandes empresas.

Outro grande avanço do projeto é a criação de um conselho gestor para o Fundo, que dará a devida agilidade na implementação das políticas públicas voltadas à ampliação da infraestrutura e à expansão dos serviços. Dos três fundos setoriais existentes hoje no setor – o Fust, o Fundo de Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações (FISTEL) e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) –, apenas o último conta com um comitê gestor, sendo o mais bem sucedido na utilização de seus recursos: em 2019, executou R\$ 317 milhões dos R\$ 504 milhões autorizados no orçamento, ou seja 62,7%. Como já demonstrado, a execução dos recursos do Fust para a universalização do serviço de telefonia fixa é, desde sua criação, de apenas 0,002%.

Assim, entendemos que a aprovação do PL nº 172, de 2020, na forma do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, contempla as principais demandas do setor de telecomunicações no que tange ao Fust.

No entanto, o texto merece ajustes.





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

O § 4º inserido no art. 5º da Lei do Fust deve ser rejeitado. Ao prever que a infraestrutura e as redes de telecomunicações implementadas com a utilização de recursos na modalidade não reembolsável estejam sujeitas ao instituto de reversibilidade, o dispositivo promove uma incompatibilidade legal: os bens reversíveis são típicos dos serviços prestados em regime público, não se aplicando aos serviços prestados em regime privado ora alcançados para a utilização dos recursos do Fundo. A manutenção do comando ressuscita o conflito que a proposta logra superar. Por sua vez, o compartilhamento dessa infraestrutura está resguardado pelo Capítulo III da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, e pelo art. 10 do Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018.

Já a redação do art. 1º da Lei do Fust prevista no art. 3º do PL nº 172, de 2020, pode ser aperfeiçoada. No que tange a seu § 1º, propomos duas mudanças. A primeira seria no corpo do dispositivo, suprimindo da redação a expressão “sem viabilidade econômica”. Isso porque, sua manutenção inviabilizaria as modalidades de apoio reembolsável e de garantia, pois, para que haja a disposição, pelos interessados, de assumir empréstimos que possibilitem o atendimento de regiões não cobertas seria necessário o mínimo de atratividade econômica.

A segunda alteração, por sua vez, seria resgatar o inciso II do art. 1º do referido instrumento legal, nos termos trazidos pelo art. 2º do PLS nº 103, de 2007, inserindo no texto aprovado pela Câmara dispositivo que explicita a possibilidade de aplicação dos recursos do Fundo em programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações para serviços de telecomunicações prestados em regime público ou em regime privado. Nesse sentido, sugerimos um novo inciso III no § 1º do art. 1º com esse teor, para encerrar, de vez, qualquer dúvida sobre a questão.

Propomos ainda uma mudança na redação do § 2º do mesmo dispositivo, com o objetivo de manter em seu inciso I apenas a modalidade de aplicação dos recursos do Fust, no formato dado aos incisos II e III subsequentes. Dessa forma, a limitação percentual para sua utilização seria remanejada para um novo § 8º no mesmo artigo.

Outra modificação que entendemos ser fundamental trata da destinação de um percentual mínimo dos recursos do Fundo para a educação





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

pública. Em que pese o PL nº 172, de 2020, determinar que, na aplicação dos recursos do Fust, será obrigatório, até 2024, dotar todas as escolas públicas brasileiras, inclusive as situadas em área rural, de acesso à internet em banda larga, devemos nos preocupar em garantir que, findo o referido prazo, essas escolas continuem contempladas. Para tanto, mantemos o disposto no § 2º do art. 5º da Lei do Fust, rejeitando sua revogação e conservando o mínimo de dezoito por cento dos recursos do Fundo para serem aplicados em estabelecimentos públicos de ensino.

Apresentamos, ainda, emenda de redação destinada a tornar mais claro o texto dos §§ 4º e 7º do art. 1º da Lei do Fust. Esta medida faz-se necessária pois, da forma como estão redigidos os dispositivos, poderia dar-se interpretação no sentido de que somente parte dos estabelecimentos de ensino públicos estariam aptos a executar programas relacionados a serviços de telecomunicações. Tal interpretação também pode trazer insegurança ao setor, na medida em que cria divisões sobre tipos de escolas que atendem ou não pessoas com deficiência, separação que hoje inexistente e é constitucionalmente rechaçada. Além disso, poderia ensejar a perda de recurso sustentável para a melhoria de toda a rede de educação básica pública e gratuita.

Por fim, apresentamos emenda de redação que contempla o disposto na Medida Provisória (MPV) nº 980, de 10 de junho de 2020, convertida na Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020, a qual recriou o antigo Ministério das Comunicações (MC) a partir da cisão das competências do então MCTIC, que voltou a ser denominado Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e da fusão com a Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República. Nesse sentido, entendemos que o Conselho Gestor do Fust deve estar vinculado ao MC, sendo presidido por seu representante, ao mesmo tempo em que se garanta cadeira, no Colegiado, para um representante do MCTI.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação parcial** do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 103, de 2007; **rejeição** da expressão “sem viabilidade econômica” na redação do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, prevista no art. 3º do





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

PL; **incorporação** no texto do projeto do inciso II do art. 1º da Lei nº 9.998, de 2000, previsto no art. 2º do PLS nº 103, de 2007; **rejeição** do § 4º do art. 5º da Lei nº 9.998, de 2000, e da revogação do § 2º do art. 5º da Lei nº 9.998, de 2000, ambos constantes do art. 3º do projeto; com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - PLEN

O art. 1º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 172, de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**.....

§ 1º Os recursos do Fust serão destinados a cobrir, no todo ou em parte, nas regiões de zona rural ou urbana com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e população potencialmente beneficiada, os investimentos e custos de:

.....
III - programas, projetos e atividades governamentais voltados a ampliar o acesso da sociedade a serviços de telecomunicações prestados em regime público ou privado e suas utilidades.

§ 2º.....

I - apoio não reembolsável;

.....
§ 4º Os investimentos nos programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações referidos no inciso I do § 1º deste artigo poderão ser executados pela iniciativa privada, por cooperativas ou, de forma descentralizada, por estabelecimentos públicos de ensino, bem como por escolas sem fins lucrativos que atendam a pessoas com deficiência, mediante instrumentos firmados entre a União e órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, na forma da lei.

.....
§ 7º Nos processos de seleção dos programas, projetos e atividades de aplicação com recursos do Fust, serão privilegiadas as iniciativas que envolvam, em um mesmo programa, projeto ou atividade, o poder público, a iniciativa privada, as cooperativas, as organizações da sociedade civil, estabelecimentos públicos de ensino, bem como escolas sem fins lucrativos que atendam a pessoas com deficiência.



SF/20353.23655-42



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

§ 8º A utilização dos recursos do Fust na modalidade prevista no inciso I do § 2º deste artigo será limitado a 50% (cinquenta por cento) das receitas no exercício.” (NR)

EMENDA Nº - PLEN

O art. 2º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 172, de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** O Fust será administrado por um Conselho Gestor, vinculado ao Ministério das Comunicações, e constituído de:

I - 1 (um) representante do Ministério das Comunicações, a quem caberá presidi-lo;

II - 1 (um) representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações;

III - 1 (um) representante do Ministério da Economia;

IV - 1 (um) representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

V - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

VI - 1 (um) representante do Ministério da Saúde;

VII - 1 (um) representante da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);

VIII - 2 (dois) representantes das prestadoras de serviços de telecomunicações, dos quais 1 (um) represente as prestadoras de pequeno porte; e

IX - 3 (três) representantes da sociedade civil.

§ 1º.....

IV - elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações a proposta orçamentária do Fust, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, considerando o disposto no art. 5º desta Lei, o atendimento do interesse público, a redução das desigualdades regionais, a progressiva expansão das redes de telecomunicações a todo o território nacional e a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações.

.....”(NR)



SF/20353.23655-42



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR DIEGO TAVARES

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/20353.23655-42