

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União

Com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU vem oferecer

REPRESENTAÇÃO

com o propósito de que o Tribunal, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal decida pela adoção das medidas necessárias a conhecer e apurar possível irregularidade ocorrida nos âmbitos financeiro e orçamentário por parte da Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras, consistente na prática de “pedaladas fiscais”, consubstanciadas em manobras contábeis para rolar dívidas do exercício de 2023 para o presente exercício de 2024, resultando na postergação do pagamento de compromissos financeiros com fornecedores no montante de R\$ 77 milhões, com reflexos deletérios para a necessária observância da responsabilidade fiscal por parte da União.

- II -

A Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras é uma sociedade de economia mista de capital aberto, vinculada ao Ministério das Comunicações.

Apesar de ter passado por um processo de desestatização parcial, a Telebras foi reestruturada e, em 2010, recebeu novas atribuições com o lançamento do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), uma iniciativa do governo brasileiro destinada a expandir o acesso à internet de alta velocidade em todo o país, especialmente em áreas rurais e remotas. Desde então, a Telebras assumiu um papel importante na implementação do PNBL, trabalhando para construir e operar uma infraestrutura de *backbone* de fibra óptica que serve como espinha dorsal para a internet no Brasil.

A Telebras está regida por uma complexa regulamentação legal, sendo que o arcabouço jurídico a ela aplicável engloba a Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, as Leis nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e nº 13.303, de 30 de junho de 2016, além do Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, entre outros normativos aplicáveis.

Desde 2020, a Telebras vem operando na condição de empresa estatal dependente do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, ou seja, constitui-se numa empresa estatal que não gera receita suficiente para cobrir suas despesas operacionais e, por isso, depende de transferências do orçamento público para financiar suas atividades e manter suas operações.

Nesse contexto, a atuação do controle sobre a empresa se revela ainda mais relevante e necessária, bem como em razão dos reflexos, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, a impactar o orçamento da União, em razão dos aportes de recursos feitos anualmente à estatal.

O Tribunal de Contas da União é chamado a atuar, portanto, diante de indícios de irregularidades que parem sobre a execução orçamentária empreendida pela Telebras, tais como os revelados por reportagem do Portal UOL, a seguir transcrita (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/09/12/estatal-vinculada-a-juscelino-filho-da-pedalada-fiscal-de-r-77-milhoes.htm>):

Estatual vinculada a Juscelino Filho dá 'pedalada fiscal' de R\$ 77 milhões

A Telebras, estatal vinculada ao Ministério das Comunicações, deu uma "pedalada fiscal" de R\$ 77 milhões. A empresa fez uma manobra contábil para rolar despesas de 2023 para o orçamento deste ano.

O procedimento é considerado irregular pelo TCU (Tribunal de Contas da União), pois viola a Constituição. A conduta pode ser enquadrada como improbidade administrativa e crime de responsabilidade.

Em nota, a Telebras informou que tem feito cortes para se ajustar aos limites do orçamento do governo federal.

O Ministério das Comunicações afirmou que a Telebras tem diretoria e conselho de administração devidamente constituídos. "Todas as decisões estratégicas e operacionais são de responsabilidade exclusiva desses órgãos - e não do Ministério das Comunicações."

O conselho de administração da Telebras tem, entre seus integrantes, indicados da própria pasta e do PT.

No governo do presidente Lula (PT), a estatal se tornou cota do senador Davi Alcolumbre (União-AP), que trocou toda a diretoria e acomodou aliados. O orçamento da Telebras é controlado pelo ministério de Juscelino Filho - ou seja, a pasta pode modificar seu próprio orçamento para aumentar ou diminuir os recursos que caberão à estatal.

A Telebras admitiu a manobra contábil em um relatório enviado ao governo federal e obtido pelo UOL via LAI (Lei de Acesso à Informação). A estatal informou ter solicitado recursos extras em 2023 - os pedidos são feitos aos ministérios das Comunicações e Planejamento -, mas que, diante das negativas, empurrou um "volume elevado" de compromissos para 2024. O orçamento da Telebras foi de R\$ 612 milhões no ano passado - valor-limite para gastos com salários, manutenção da infraestrutura e execução de obras, por exemplo.

A Constituição proíbe que a administração pública faça despesas ou assuma obrigações em valores que ultrapassem o teto orçamentário para evitar descontrole dos gastos.

Os serviços consumidos em um determinado ano precisam ser honrados com orçamento referente àquele período. Ou seja, se a conta de luz de um ministério é de maio de 2023, o recurso para pagá-la deve ser empenhado (reservado) no mesmo ano.

Em 2023, a Telebras tinha despesas que precisavam ser executadas com orçamento daquele ano. Como não tinha verba, a empresa apenas parou de separar recursos para pagar os fornecedores, sem deixar, contudo, de consumir os serviços. Na prática, a estatal aumentou artificialmente o orçamento do ano passado em 12%.

A companhia consumiu o que o governo tinha liberado para 2023 e usou parte da verba deste ano para cobrir compromissos que deveriam ter sido executados anteriormente.

O UOL identificou que, em 12 de janeiro, a Telebras reservou R\$ 40 milhões para pagar dois fornecedores importantes da empresa, com os quais está inadimplente. Como mostrou o UOL, a dívida milionária da Telebras com fornecedores cresceu 105% no último ano. Isso ocorreu em paralelo à troca da diretoria na estatal.

TCU já condenou prática feita em estatal

Para executar neste ano compromissos de 2023, a Telebras lançou mão de uma ferramenta orçamentária denominada DEA (Despesas de Exercícios Anteriores). O instrumento deve ser usado "em casos excepcionais por se tratar de despesas que não fazem parte da previsão orçamentária anual", segundo reconheceu a própria estatal em balanço.

"A alta realização de despesas classificadas como DEA decorre das negativas dos pedidos de suplementações orçamentárias [solicitação de acréscimo de recurso] cadastradas no exercício de 2023", alegou a Telebras. Segundo o TCU, o instrumento só deve ser usado, por exemplo, se:

- a reserva dos recursos for anulada por irregularidade em processo licitatório;
- uma empresa apresentar faturas de anos anteriores;
- uma decisão judicial determinar o pagamento de valores retroativos.

A Telebras registrou, em 2023, um total de R\$ 853 mil em despesas anteriores, conforme o Siga Brasil (painel orçamentário do Senado).

De janeiro a agosto deste ano, o valor saltou para R\$ 77 milhões. O Tribunal de Contas considera, desde 2022, que esse tipo de manobra contábil é irregular. Naquele ano, a Corte fez uma fiscalização e identificou casos semelhantes ao da Telebras.

Na avaliação do TCU, esse tipo de procedimento pode:

- acumular dívidas para a União;
- distorcer resultados fiscais;
- consumir orçamento dos anos seguintes, impactando negativamente o planejamento do governo.

No relatório enviado ao governo, a Telebras alegou ter rolado os compromissos "com o intuito de manter a operação da rede e garantir a continuidade das políticas públicas associadas, prestação dos serviços aos seus clientes e diretamente ao cidadão".

Em um dos casos já analisados, o TCU afirmou que, "por mais meritória que seja a política pública", não cabe a um gestor decidir o valor do orçamento de um órgão. A alocação de recursos para cada setor do governo é uma decisão técnica e política. Cabe ao Executivo elaborar o orçamento e ao Legislativo analisar, modificar e aprovar quanto cada área terá de teto.

Segundo o TCU, os gestores devem "se limitar a agir dentro dos contornos orçamentários definidos pelo Congresso Nacional".

"Quando a autorização orçamentária conferida pelo Poder Legislativo não é suficiente para custear despesas discricionárias, estritamente do ponto de vista do Direito Financeiro, a conduta esperada do gestor [...] é que a Administração adote medidas visando à redução de despesas", assinalou a Corte.

Discurso destoia da prática

A Telebras foi retirada da lista de privatizações pela gestão petista em abril do ano passado.

Em 27 de agosto, Lula visitou o Centro de Operações Especiais da estatal e mencionou "o interesse do nosso governo em recuperar essa empresa".

"Quando nós resolvemos tirar essa empresa do rol da privatização, é preciso vocês saberem que nós assumimos um compromisso", afirmou Lula. "É um compromisso de fazer daqui a dois anos ela ser melhor do que ela é hoje."

Em 30 de agosto, o governo entregou o projeto de lei orçamentária para 2025 ao Congresso. Os recursos previstos para a Telebras, no ano que vem, são de R\$ 586 milhões.

A Abeprest (Associação Brasileira das Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e Informática) manifestou, em nota, sua "total indignação" com a inadimplência da estatal com fornecedores.

"Ao atrasar os pagamentos de suas obrigações financeiras, a Telebras provoca insustentabilidade às empresas contratadas, com conseqüente risco de atraso de pagamento dos salários dos seus funcionários e demais obrigações acessórias", afirmou.

"Esse contexto potencializa um grande problema social de conseqüências insustentáveis e imprevisíveis."

A Telebras informou estar "realizando cortes em sua programação orçamentária nos últimos anos a fim de ajustar as suas realizações aos limites estabelecidos do orçamento do governo federal".

Ministério de Juscelino Filho culpa gestão Bolsonaro

Em nota, o Ministério das Comunicações afirmou que a Telebras "foi sucateada entre 2019 e 2022 para ser privatizada pela gestão anterior".

Segundo a pasta, "uma das conseqüências desse processo foi o acúmulo de dívidas com fornecedores, cujo problema está sendo equacionado pela atual gestão, após a sua retirada do Programa Nacional de Desestatização".

A pasta informou que, para os orçamentos de 2024 e 2025, "foram solicitados recursos suficientes para a Telebras cumprir as suas obrigações, além de requisitar, durante o ano, a liberação de recursos para quitar a dívida com fornecedores". As Comunicações relataram que essas solicitações são analisadas pela Junta de Execução Orçamentária - composta pelos ministérios do Planejamento e Orçamento; Gestão e Inovação; Fazenda e Casa Civil - "com o conjunto das demandas dos diversos órgãos federais e define o que será atendido, de acordo com limitações fiscais do orçamento geral da União".

O ministério declarou que foi solicitado R\$ 1,2 bilhão de orçamento para a companhia em 2025, "mas no projeto de lei orçamentária anual, dadas as limitações da política econômica, constam R\$ 586 milhões".

"Em 2024, em função do cenário restritivo, o pleito foi de R\$ 1,3 bilhão, contudo o aprovado foi de R\$ 549 milhões, sendo que foram liberados até o momento, R\$ 343,8 milhões", pontuou.

O Ministério da Fazenda afirmou que a estatal "faz parte do orçamento do Ministério das Comunicações, que é o responsável pela supervisão de suas atividades". Por isso, a empresa e a pasta seriam "os únicos capazes de responder" sobre o assunto.

Procurado, o Ministério do Planejamento informou que a reportagem deveria procurar o Ministério da Gestão.

O Ministério da Gestão, por sua vez, afirmou que a Telebras faz parte do orçamento consolidado pelo Ministério do Planejamento "e diz respeito ao orçamento do ministério setorial ao qual a empresa está ligada".

A notícia jornalística acima reproduzida – e elaborada a partir de informações colhidas com base na Lei de Acesso à Informação – revela que a Telebras vem atuando de forma irregular na sua execução orçamentária, por meio de manobras

contábeis para rolar dívidas do exercício de 2023 para o presente exercício de 2024. Essa prática é conhecida como “pedalada fiscal” e resultou na postergação do pagamento de compromissos financeiros com fornecedores no montante de R\$ 77 milhões, segundo o UOL.

Para executar esse tipo de manobra irregular – que, inclusive, já resultou no impeachment de uma presidente da República – a Telebras teria deixado de honrar pagamentos devidos no exercício de 2023, para fazê-lo com os recursos aportados pelo orçamento federal no presente ano de 2024. Isso resulta num aumento artificial do orçamento do ano passado.

Cabe destacar que a situação se configura em maior gravidade, na medida em que a própria Telebras teria admitido, em relatório enviado ao governo federal, que diante da insuficiência de recursos para executar suas operações empresariais em 2023, teria diferido um “volume elevado” de compromissos para 2024.

Importa consignar que essa prática, operacionalizada por meio da utilização da estratégia de se valer do instrumento orçamentário de “despesas de exercício anterior” só pode ser implementada, conforme entendimento do próprio TCU, em casos excepcionais, sob o risco de acarretar o acúmulo de dívidas do ente estatal, gerando distorção dos resultados fiscais e acarretando o exaurimento prematuro do orçamento do exercício seguinte, impactando negativamente o planejamento e desvirtuando-se da responsabilidade fiscal.

No caso da Telebras, é importante ressaltar que todos esses riscos são transferidos para a União, na medida que, por ser uma estatal dependente do orçamento público federal, os recursos utilizados são recursos do governo central, que poderiam estar sendo canalizados para políticas públicas essenciais, tais como saúde, educação e segurança.

Empresas estatais dependentes, como é o caso da Telebras, são aquelas entidades controladas pelo governo, seja em nível federal, estadual ou municipal, que não geram receita suficiente para cobrir suas despesas operacionais e, por isso, dependem de transferências do orçamento público para financiar suas atividades e manter suas operações.

A classificação de uma empresa como estatal dependente tem implicações significativas, tanto para a gestão da própria empresa quanto para a administração pública. Do ponto de vista da gestão, essas empresas estão sujeitas a uma série de controles e regulamentações específicas, destinadas a garantir a eficiência e a transparência na utilização dos recursos públicos. Isso inclui, por exemplo, a necessidade de seguir regras de contratação pública, limites de gastos com pessoal e restrições ao endividamento, exigências essas que estão sendo comprometidas e desvirtuadas com a prática adotada pela Telebras.

Do ponto de vista fiscal, a dependência financeira dessas empresas impacta diretamente o orçamento público, uma vez que os recursos destinados a cobrir suas despesas reduzem a capacidade de investimento do governo em outras áreas essenciais, como já comentado. Por essa razão, a gestão financeira e orçamentária dessas empresas deve ser objeto de maior rigor na fiscalização por parte de órgãos de controle.

Ademais, a irresponsabilidade fiscal cometida pela Telebras, ao atuar dessa forma irregular na execução financeira e orçamentária, espraia-se para o próprio governo federal, comprometendo as contas desse.

Avalio, de igual sorte, ser tão grave quanto a perpetração de “pedalada fiscal” por parte da Telebras, a manifestação do Ministério das Comunicações, colhida pela reportagem do UOL, no sentido de que a Telebras “foi sucateada entre 2019 e 2022 para ser privatizada pela gestão anterior”. Segundo a pasta, “uma das consequências desse processo foi o acúmulo de dívidas com fornecedores, cujo problema está sendo equacionado pela atual gestão, após a sua retirada do Programa Nacional de Desestatização”.

Considerando a importância estratégica da empresa, cujas atribuições incluem, atualmente, a gestão e expansão da infraestrutura de telecomunicações do país, com foco especial na promoção do acesso à internet de alta velocidade, e considerando, ainda, que a estatal desempenha um papel crucial na implementação de políticas públicas de telecomunicações, além de estar envolvida em projetos de segurança cibernética e na promoção de tecnologias de informação e comunicação como ferramentas para o desenvolvimento social e econômico, entendo que é extremamente grave a denúncia feita pela pasta ministerial supervisora, no sentido de que a empresa teria sido, praticamente, objeto de “sabotagem” por parte do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, que teria promovido um sucateamento deliberado da empresa com vista à sua privatização. Considero, também, que cabe ao TCU investigar essa suposta ocorrência, promovendo as responsabilizações cabíveis em caso de procedência.

Em meu julgamento, os fatos ora trazidos ao conhecimento da Corte demandam averiguação contundente no campo do controle externo, afigurando-se a necessidade de atuação no intuito de apurar as irregularidades descritas ao longo desta representação.

Na qualidade de membro do Ministério Público junto ao TCU, tenho o dever funcional de “promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário”, em obediência ao que estipula o art. 81, inciso I, e art. 82, da Lei nº 8.443/1992.

Por fim, é de se observar que este Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para formular representações a esse Tribunal, que os fatos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e estão acompanhados, em anexo, das informações referenciadas nesta peça.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, requer ao Tribunal, pelas razões acima aduzidas, que decida pela adoção das medidas necessárias a:

- a) conhecer e apurar possível irregularidade ocorrida nos âmbitos financeiro e orçamentário por parte da Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras, consistente na prática de “pedaladas fiscais”, consubstanciadas em manobras contábeis para rolar dívidas do exercício de 2023 para o presente exercício de 2024, resultando na postergação do pagamento de compromissos financeiros com fornecedores no montante de R\$ 77 milhões, com reflexos para a necessária observância da responsabilidade fiscal por parte das contas da União;
- b) investigar denúncia feita pelo Ministério das Comunicações no bojo da reportagem do UOL reproduzida nesta representação, no sentido de que a Telebras teria sido, praticamente, objeto de “sabotagem” por parte do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, entre os anos de 2019 e 2022, que teria supostamente promovido um deliberado sucateamento da empresa com vistas a sua posterior privatização, cabendo ao TCU promover as responsabilizações cabíveis em caso de procedência da denúncia feita por aquela pasta ministerial.

Ministério Público, 12 de setembro de 2024.

(Assinado Eletronicamente)
Lucas Rocha Furtado
Subprocurador Geral