

Aviso nº 373 -GP/TCU

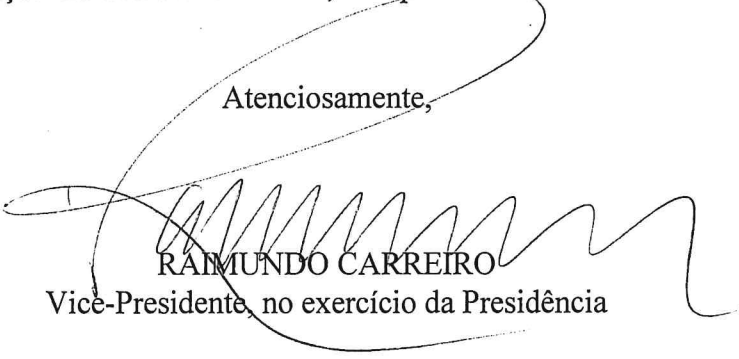
Brasília, 18 de maio de 2016.

Senhor Presidente,

Em complemento ao Aviso nº 404-Seses-TCU-Plenário, de 5/5/2016 – mediante o qual foi dado conhecimento a essa Comissão do teor do Acórdão nº 1.093/2016 e dos respectivos Relatório e Voto –, encaminho a Vossa Excelência, em mídia eletrônica, cópia das peças indicadas no item 9.3 da mencionada Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 4/5/2016, ao apreciar o processo nº TC-033.793/2015-8, que trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 313/2015-CCTCI/P, de 2/12/2015, relativo à Proposta de Fiscalização e Controle nº 38/2015, de autoria do Deputado Sandro Alex.

Registro que, consoante o item 9.4 do referido Acórdão, foi prorrogado o prazo de atendimento da Solicitação em tela até 4/12/2016, excepcionalmente.

Atenciosamente,



RAIMUNDO CARREIRO  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal ALEXANDRE LEITE  
Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática  
Câmara dos Deputados  
Brasília - DF

## ACÓRDÃO Nº 1093/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.793/2015-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
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 a Agência Nacional de Telecomunicações.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, na qual se requer que seja realizada fiscalização acerca da arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações, bem como informações sobre arrecadação e utilização dos recursos redirecionados pela Lei 12.485/2011.

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, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.2. informar à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. a solicitação objeto do Ofício 313/2015-CCTCI/P será atendida por intermédio de fiscalização que envolverá também o monitoramento dos Acórdãos 2.320/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3.072/2015-TCU-Plenário, e 28/2016-TCU-Plenário, relativos à arrecadação e utilização de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust);

9.2.2. tão logo a fiscalização mencionada no item anterior seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, será encaminhada cópia do acórdão com os respectivos relatório e voto à comissão solicitante; e

9.2.3. juntamente com os documentos mencionados no item 9.2.2, serão encaminhadas as informações a respeito da arrecadação e utilização dos recursos redirecionados pela Lei 12.485/2011;

9.3. encaminhar à CCTCI cópias dos Acórdãos 2.148/2005, 2.320/2015, 3.072/2015 e 28/2016, todos do Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos;

9.4. prorrogar o prazo de atendimento da presente solicitação até 4/12/2016, excepcionalmente, tendo em vista a complexidade, materialidade e a abrangência dos temas abordados, com fundamento nos arts. 12 e art. 15, inciso II e § 2º, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. autorizar a realização de auditoria operacional sobre a arrecadação e utilização dos fundos setoriais indicados na PFC 38/2015 – Fistel, Fust e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) –, a qual também deverá contemplar o monitoramento dos Acórdãos 2.320/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3.072/2015-TCU-Plenário, e 28/2016-TCU-Plenário;

9.6. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados.





10. Ata nº 15/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/5/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1093-15/16-P.
13. Especificação do quorum:
  - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas (Relator).
  - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-010.889/2005-5 (com 1 volume e 21 anexos). Apenso: TC-007.633/2005-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações-MC e Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Responsáveis: João Pimenta da Veiga Filho, CPF: 002.401.331-53 (ex-Ministro das Comunicações); Juarez Martinho Quadros do Nascimento, CPF: 003.722.772-68 (ex-Ministro); Miro Teixeira, CPF: 036.902.887-20 (ex-Ministro); Eunício Lopes de Oliveira (ex-Ministro); Hélio Calixto da Costa (Ministro); Renato Navarro Guerreiro, CPF: 257.085.207-04 (ex-Presidente da Anatel); Luiz Guilherme Schymura de Oliveira, CPF: 810.878.107-87 (ex-Presidente); Pedro Jaime Ziller de Araújo, CPF: 320.408.228-87 (ex-Presidente) e Elifas Chaves Gurgel do Amaral, CPF: 497.040.957-91 (ex-Presidente)

Advogado: não há

**Sumário:** Auditoria operacional com o objetivo de verificar as dificuldades, limitações e barreiras que impedem a aplicação dos recursos do Fust. Ausência de atuação eficaz do Ministério das Comunicações, no estabelecimento de políticas, diretrizes e prioridades que orientarão a aplicação dos recursos, conforme determina a Lei nº 9.998/2000, que criou o fundo. Ausência de definição dos programas, projetos e atividades que receberão recursos do Fust. Falta de integração das ações relativas à inclusão digital. Problemas na formulação do SCD. Constatação de que a atual legislação não impede a utilização dos recursos do Fust. Determinações ao Ministério das Comunicações e à Anatel. Recomendações à Casa Civil da Presidência da República. Determinação para que a Sefid realize o monitoramento da deliberação. Ciência a diversas comissões da Câmara e do Senado. Ciência ao Ministério Público da União.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria Operacional realizada no Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações – Fust, com o objetivo de verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impedem a aplicação dos recursos desse fundo.

2.No intuito de evitar perda de informações relevantes, transcrevo, a seguir, o relatório produzido pela equipe de auditoria:

### **1. Introdução**

#### ***A universalização dos serviços de telecomunicações e o seu financiamento***

2)A discussão sobre universalização de serviços de telecomunicações no Brasil envolve necessariamente uma vertente normativa sobre o conceito de universalização introduzido pela Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações – LGT, complementada pela Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000, que regulamentou o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust.

3)Universalizar a oferta de um serviço de telecomunicações implica superar duas barreiras, uma barreira física, associada ao lugar onde se pretende levar o serviço, caso não haja infra-estrutura para ofertá-lo, ou não seja suficiente para fazer frente à demanda; e uma barreira socioeconômica, associada à eventual impossibilidade de pagamento do serviço por parte dos usuários, caso a infra-estrutura esteja disponível.

4)Do ponto de vista legal, quando se fala em universalização, está-se tratando de um determinado serviço de telecomunicações. Nessa acepção, universalizar o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC não é o mesmo que universalizar outros serviços como o Serviço Móvel Pessoal –SMP, ou o Serviço de Comunicação Multimídia –SCM. Tais serviços são tecnologicamente diferentes, legalmente distintos e, o mais importante, prestados em regimes jurídicos diferentes. Enquanto o STFC é prestado em regime público, o SMP e o SCM são prestados em regime privado. Essa diferença gera grande impacto na ação do regulador – a Agência Nacional de Telecomunicações – e nos mecanismos de financiamento público para a promoção da universalização no setor de telecomunicações.

5)O termo universalização é tratado na LGT quando da classificação dos serviços de telecomunicações, os quais podem ter o regime jurídico público ou privado. O parágrafo único do art. 63 da LGT estabelece que “serviço de telecomunicação prestado em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuições à sua prestadora de obrigações de universalização e continuidade”.

6)O art. 64 da mesma lei estabelece ainda que “comportarão prestação no regime público as modalidades de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar”. Essa definição, juntamente com o estabelecido no parágrafo único do art. 63, define bem as características do tipo de serviço de telecomunicações que a União deve assegurar, qual seja: serviços de interesse coletivo, prestados em regime público e que, além da universalização, não podem ser descontinuados. Esses atributos dos serviços prestados em regime público, universal e contínuo, andam sempre juntos na LGT. Visto de outra forma: se a União assegura a existência e a oferta universal de um determinado serviço, a sociedade não pode prescindir de sua fruição.

7)Trabalhos anteriores do TCU<sup>1</sup> já constataram que, do ponto de vista normativo e regulatório, quando se fala de universalização de serviços de telecomunicações, deve-se sempre ter em mente as seguintes idéias:

- os serviços de telecomunicações que devem necessariamente existir, e serem ofertados em caráter universal e contínuos, são assegurados pela União (art. 64 da LGT);
- por serem assegurados pela União, os serviços de telecomunicações podem por ela ser diretamente prestados ou delegados a terceiros (art. 21, XI, CF);
- o instrumento próprio para delegação no setor de telecomunicações é a concessão (art. 21, XI e art. 175, CF c.c. art. 83 e art. 118, da LGT);
- nesses termos, a delegação confere caráter público ao regime de prestação de tais serviços;
- apenas às prestadoras que operam sob o regime público (concessionárias) podem ser imputadas obrigações de universalização;
- as obrigações de universalização sempre se referem a uma determinada modalidade de serviço prestado em regime público, nunca indistintamente ao conjunto dos serviços ofertados por um determinada operadora (arts. 64 e 85 da LGT);
- para cada modalidade de serviço prestado em regime público, o Poder Executivo deve aprovar, por decreto, um plano geral de metas de universalização (art. 80 e art. 18, III, da LGT);
- atualmente, o único serviço de telecomunicação prestado em regime público é o

<sup>1</sup> Acórdãos/TCU n.º 1.107/2003 – Plenário e n.º 1778/2004 – Plenário.



STFC (art. 64, parágrafo único, da LGT);

- da mesma forma, existe um único plano geral de metas de universalização aprovado para o STFC, conhecido como Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (Decreto n.º 2.592, de 15/5/1998);

- a LGT possibilita ao Poder Executivo a criação de novos serviços e sua instituição no regime público, sujeitando as concessionárias dessa nova modalidade às obrigações de universalização.

8.A oferta em caráter universal de uma determinada modalidade de serviço de telecomunicação deverá suplantiar, como visto, uma barreira de infra-estrutura e uma barreira socioeconômica. Os custos associados a essa superação podem ser suportados diretamente pela prestadora dos serviços, desde que previamente conhecidos e embutidos nas tarifas arcadas pelos usuários com capacidade de pagamento. Esses custos podem também estar embutidos nos valores das outorgas da concessão, como foi o caso da privatização do STFC, em 1998. Outra forma de financiar a universalização é por meio de aporte direto de recursos públicos existentes em fundos especiais ou com recursos ordinários dos tesouros públicos das diversas esferas de governo.

9.As duas formas de financiamento estão previstas na LGT, mas, até agora, apenas a primeira vem sendo utilizada. Ou seja, a universalização tem ocorrido basicamente em função de obrigações de universalização assumidas contratualmente pelas concessionárias de STFC quando da privatização do sistema Telebrás. Contudo, o custo de tais obrigações não foi repassado às tarifas dos usuários, mas embutido no preço da privatização. Tal modelagem tem o mesmo significado de um aporte direto de recursos ordinários do Tesouro.

10.Há dois caminhos para a segunda forma de financiamento: os orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 81, I da LGT); e um fundo especial para o qual contribuem todas as prestadoras de serviços de telecomunicações (art. 81, II da LGT).

#### **O Fust**

11.O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust é o fundo especial, instituído pela Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000, que tem como finalidade, conforme seu art. 1º, “proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997”.

12.A Lei do Fust (art. 2º) estabelece para o Ministério das Comunicações a competência de “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”.

13.A Lei do Fust estabelece ainda as competências da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel na gestão do Fust (art. 4º): (a) implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, os projetos e as atividades que aplicarem recursos do Fundo; (b) elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações a proposta orçamentária do Fust, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual; e (c) prestar contas da execução orçamentária e financeira do Fust.

14.O Fust possui diversas fontes de receitas, conforme definido no art. 6º da Lei n.º 9.998/2000, das quais se destaca – por ter sido a mais significativa desde a criação do Fundo até junho de 2005 – a contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta,

*decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado. A segunda fonte de recursos do Fust em materialidade é a originária da receita proveniente da outorga dos serviços de telecomunicações. O saldo do fundo em junho de 2005 ultrapassou R\$ 3,6 bilhões<sup>2</sup>.*

*15. Ocorre que, apesar de o Fundo contar com valores expressivos em seu saldo, de suas receitas serem contínuas e de haver uma gama de possibilidades de destinação, até o presente momento não houve aplicação dos seus recursos. A falta de aplicação dos recursos do Fundo tem sido motivo de vários questionamentos pela sociedade, pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, principais contribuintes do Fundo, pela mídia especializada e por diversos setores do Governo.*

*16. O Ministério das Comunicações e a Anatel efetuaram tentativas para a aplicação dos recursos do Fust. Porém, todas elas restaram fracassadas, pois esbarraram em questões legais, institucionais ou políticas, conforme buscaremos relatar adiante na Seção 2 – Antecedentes.*

*17. Os recursos do Fust, conforme o art. 5º da Lei do Fundo, devem ser aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com o plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações – PGMU ou suas ampliações<sup>3</sup>. Diversos objetivos devem ser contemplados na aplicação dos recursos do Fundo, entre os quais, o atendimento a localidades com menos de cem habitantes, a implantação de internet em escolas e bibliotecas públicas e instituições de saúde, o atendimento a áreas remotas, a comunidades de baixo poder aquisitivo, a órgãos de segurança pública e a instituições de assistência a deficientes.*

*18. Merece destaque, todavia, o fato de que, à época da edição da LGT, em 1997, antes portanto da privatização das empresas de telecomunicações, o foco da universalização cingia-se aos serviços de telefonia, mormente a telefonia fixa. A Lei do Fust ampliou esse conceito, na medida em que os objetivos dos programas, dos projetos e das atividades a serem financiados pelos recursos do fundo, conforme dispõe o art. 5º da Lei, incluem a implantação de acessos não apenas para a prestação do serviço telefônico, mas também para a utilização de redes digitais de informação, inclusive internet, e, em casos específicos, até mesmo o fornecimento de equipamentos terminais. Além disso, a Lei do Fust especifica os beneficiários dos seus recursos no caso da universalização do acesso às redes digitais de informação e internet: escolas, bibliotecas, instituições de saúde, órgãos públicos, instituições de assistência de deficientes, entre outros. Entretanto, como comentaremos nos parágrafos 118 a 126, essa evolução no conceito de universalização, promovida pela Lei do Fust, é compatível com a prescrição anterior da LGT.*

*19. Diante disso, a política de universalização não pode levar em consideração apenas aspectos relativos às telecomunicações. Há diversas áreas de governo envolvidas e, assim, a formulação da política exige forte coordenação e integração entre os segmentos governamentais relevantes.*

---

<sup>2</sup> A arrecadação do Fust, desde a sua criação, discriminada mensalmente por suas diversas fontes de recursos (volume 11, fls. 37/41), foi encaminhada pela Anatel, por meio do Ofício n.º 050/2005/AUD, de 15/08/2005 (volume principal, fls. 17, e volume 11, fls. 01/41), em atendimento ao Ofício/Sefid n.º 185, de 26/07/2005 (V. p., fls. 04/05).

<sup>3</sup> O art 5º da Lei n.º 9.998/2000 enumera, de forma exemplificativa, catorze diferentes objetivos a serem atingidos.

### ***A inclusão digital e a posição do Brasil no mundo***

20. A Lei do Fust trouxe duas inovações que necessariamente a coloca no bojo de discussões das políticas de **inclusão digital** do governo federal: primeiro, a Lei estabeleceu objetivos – a serem alcançados por programas, por projetos e por atividades do governo federal – relacionados a **redes digitais de informação**; e, segundo, previu a disponibilização de **terminais** para estabelecimentos de ensino e bibliotecas<sup>4</sup>. Assim, diante dos representativos recursos acumulados e da expectativa anual de receita, em torno de R\$ 600 milhões, é inescapável que o Fust seja considerado como um importante meio de viabilização do acesso à internet para diversas iniciativas governamentais relacionadas à inclusão digital<sup>5</sup>.

21. As crescentes discussões sobre a importância de se promover a inclusão digital estão relacionadas com a revolução das tecnologias de informação, verificadas nas últimas décadas, que têm na internet o seu maior símbolo. Nesse contexto, cabe citar o sociólogo espanhol Manuel Castells, um dos principais responsáveis pela disseminação do termo **sociedade da informação**, que assim conceituou informação e conhecimento<sup>6</sup>:

“informação: dados que foram organizados e comunicados;

conhecimento: um conjunto de declarações organizadas sobre fatos e idéias, apresentando um julgamento ponderado ou resultado experimental que é transmitido a outros por intermédio de algum meio de comunicação, de alguma forma sistemática. Assim, diferencio comunicação de notícias e entretenimento.”

22. No final da década de 1990, diversos países lançaram programas governamentais que visavam à sistematização das iniciativas relacionadas à dita sociedade da informação. No Brasil, foi lançado, em 15/12/1999, o Programa Sociedade da Informação (SocInfo), coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, que visava incluir o País na Sociedade da Informação e favorecer a competição da economia nacional no mercado global. O objetivo do Programa era integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação. Sua fase de implantação compreendia três etapas: 1) a elaboração de uma primeira proposta detalhada do Programa, intitulada “Livro Verde”; 2) um amplo processo de consulta à sociedade sobre o tema; e 3) o plano

<sup>4</sup> Art. 5º Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades (...) que contemplarão, entre outros, os seguintes objetivos:

VI – implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários;

<sup>5</sup> Para melhor caracterizar o que se denomina por inclusão digital, cabe citar o documento final da I Oficina de Inclusão Digital (disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br>, acesso em 30/08/2005), evento realizado em 2001, que reuniu governo, academia e ONGs, e concluiu que “o objeto central da inclusão digital é o conjunto de processos de comunicação e processamento de conhecimento relativos à vida do cidadão e da cidadã. A toda a população deve ser garantido o direito de acesso ao mundo digital, tanto no âmbito técnico/físico (sensibilização, contato e uso básico) quanto intelectual (educação, formação, geração de conhecimento, participação e criação).” Já o Instituto Ethos, produziu recente manual - Cruz (2004), pág. 9 - sobre o tema, o qual asseverou que “inclusão digital e o combate à exclusão social e econômica estão intimamente ligados, em uma sociedade onde cada vez mais o conhecimento é considerado riqueza e poder. Se há um consenso a respeito do que é inclusão digital é o de que o desenvolvimento socioeconômico e político deste início de século XXI passa também pelo domínio das chamadas TICs — tecnologias de informação e comunicação.”

<sup>6</sup> Castells (1999), p. 64.



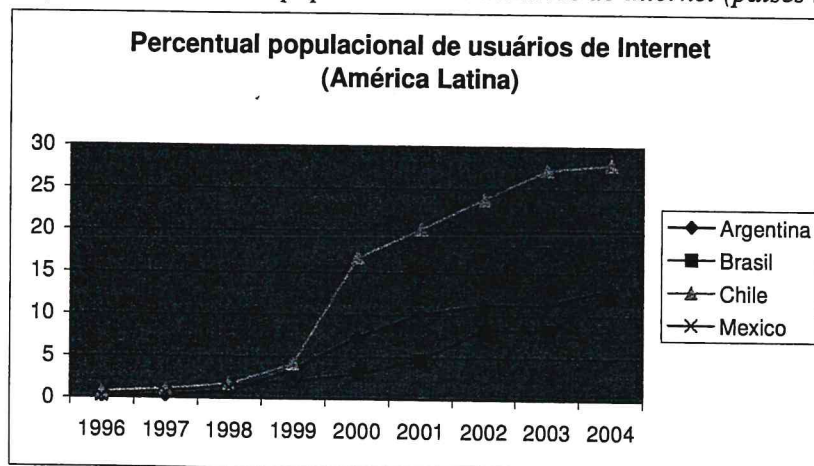
definitivo das atividades do Programa, intitulado “Livro Branco”, levando-se em conta as idéias e opiniões colhidas no processo de consulta pública<sup>7</sup>.

23. O Livro Verde<sup>8</sup> foi lançado em setembro de 2000, apenas um mês após a promulgação da Lei do Fust. Como pode ser visto pela concomitância temporal, o Fust era apenas uma idéia em discussão à época de elaboração do Livro Verde. Mesmo assim, foram feitas diversas menções ao Fundo, no capítulo Universalização de Serviços para a Cidadania, que demonstram sua importância para o Programa SocInfo. O Livro Branco, entretanto, não veio a ser elaborado e o Programa Sociedade da Informação não teve continuidade a partir de 2003. Há razoável consenso entre especialistas de que essa descontinuidade se deu, entre outros motivos, pela falta de financiamento do governo federal para as diversas iniciativas planejadas<sup>9</sup>.

24. Apesar de ter sido descontinuado, merece destaque a visão sistêmica e a integração presentes no Programa SocInfo. Como comentaremos na seção 5.2.1, a partir de 2003 o governo federal lançou diversas iniciativas de inclusão digital, as quais se encontram até o presente momento não integradas, dificultando assim a aplicação dos recursos do Fust.

25. Quando comparamos o percentual da população que tem acesso à internet, percebemos que o Brasil se coloca aproximadamente nos patamares de países como Argentina e México. Entretanto, o percentual atingido pelo Brasil é inferior a metade do atingido pelo Chile. Cabe destacar que ambos os países possuíam percentuais equivalentes até 1999, ano em que o Chile deu um grande salto qualitativo em relação aos demais países da região. Essas informações estão representadas no gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual populacional de usuários de internet (países selecionados)



Fonte: Millennium Indicator: “Internet users per 100 population (ITU estimates)”

26. O gráfico 2 ilustra o quanto o Brasil está em desvantagem em relação a países mais desenvolvidos como Coréia do Sul e Estados Unidos. A vantagem apresentada sobre Índia e China deve ser analisada com precaução, uma vez que tais países apresentam as maiores populações mundiais; dessa forma, apesar de seus níveis de penetração serem

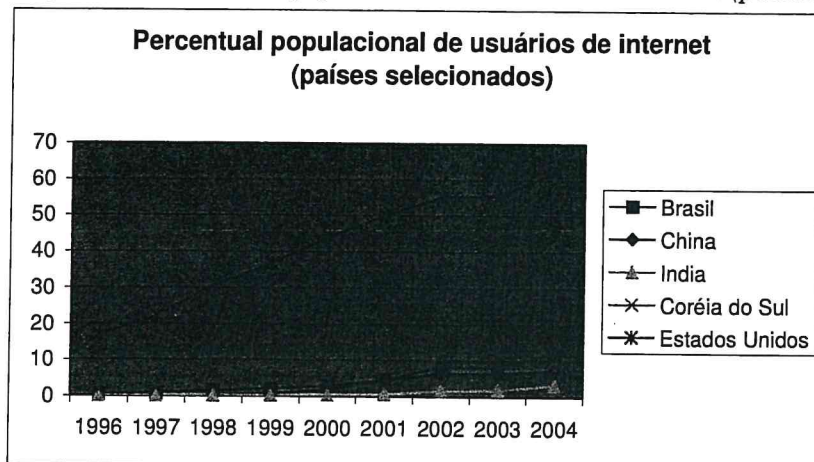
<sup>7</sup> Fonte: <http://www.socinfo.org.br>, acesso em 17/11/2005.

<sup>8</sup> Takahashi (2000).

<sup>9</sup> Essa opinião pode ser vista em Rodrigues (2003), p. 13; Takahashi (2004), p. 95; e Medeiros (2004), p. 109.

reduzidos em termos percentuais, eles representam valores mais significativos quando pensados em termos absolutos.

Gráfico 2 – Percentual populacional de usuários de internet (países selecionados)



Fonte: Millennium Indicator: "Internet users per 100 population (ITU estimates)".<sup>10</sup>

27.A União Internacional de Telecomunicações (UIT), entidade vinculada à ONU, criou o Índice de Acesso Digital (DAI)<sup>11</sup> com o objetivo de medir o acesso da população de uma determinada região às tecnologias de informação e comunicação<sup>12</sup>.

28.O DAI varia entre 0 e 1, sendo que quanto maior o índice, mais incluída digitalmente a população do país. O Brasil obteve um DAI de 0,49 em 2002, o que o deixou na 62ª posição – de um total de 178 países. Em 2004, obteve um DAI de 0,52, o que fez com que o Brasil caísse 3 posições (em relação ao ranking de 2002), para o 65º lugar. Ressaltamos, ainda, que a posição do Brasil nesse último ranking foi inferior ao de nações como Kuwait (60º), Costa Rica (58ª), Jamaica (57ª), Argentina (54ª), Uruguai (51º) e Chile (43º).

29.Ressaltamos a importância do Fust para a redução da desigualdade social brasileira, pois como apontado por Philippe Quéau, nas Jornadas Temáticas de Edgar Morin, "O acesso à informação torna-se um fator-chave na luta contra a pobreza, a ignorância e a exclusão social. Por essa razão não se pode deixar nas mãos do mercado o cuidado de regular o acesso aos conteúdos das "autovias da informação". Pois são esses conteúdos que vão tornar-se o desafio fundamental do desenvolvimento humano nos âmbitos da sociedade da informação. (...) A igualdade, em plena sociedade da informação, deve ser uma igualdade de acesso. Da mesma forma que Jules Ferry soube impor no final do século XIX o conceito de uma escola gratuita, laica e obrigatória, no momento em que se encetava a passagem de uma sociedade predominantemente rural para uma sociedade

<sup>10</sup> Dados foram baixados do seguinte sítio -[http://unstats.un.org/unsd/mi/mi\\_series\\_results.asp?rowID=605](http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_series_results.asp?rowID=605).

<sup>11</sup> Em inglês: Digital Access Index – DAI.

<sup>12</sup> Este índice utiliza-se de cinco fatores para mensurar a citada acessibilidade: disponibilidade de infraestrutura, preço relativo de acesso de serviços de informação e comunicação, nível educacional, disponibilidade de banda internacional de acesso à internet e a densidade de acessos de banda larga e utilização da internet. Fonte: [www.itu.int](http://www.itu.int).

*em vias de industrialização, assim também, às vésperas do século XXI, o desafio do acesso aos conhecimentos necessários na era da informação torna-se profundamente político.”*<sup>13</sup>

30. Assim, como comentaremos na seção 4.2.1, é imprescindível que a formulação de políticas para o Fust esteja integrada com a política do governo federal para a inclusão digital dos cidadãos brasileiros.

## **2. Antecedentes**

### **Atuação do TCU**

31. O Tribunal de Contas da União tornou-se ator de significativa relevância, a partir dos resultados advindos de sua atuação no processo. Num primeiro momento, o Tribunal colaborou para impedir a aplicação equivocada desses recursos por meio de procedimento que apresentava indícios de irregularidades, ao apreciar representação formulada por membros do Congresso Nacional<sup>14</sup>. Depois, o Tribunal teceu esclarecimentos ao Executivo Federal sobre as possibilidades jurídicas para aplicação dos recursos do Fundo, ao pronunciar-se em processo de consulta formulada pelo Ministério das Comunicações<sup>15</sup>.

32. Assim, o Tribunal, até o presente momento, havia atuado na questão somente quando provocado, seja na análise da representação promovida por parlamentares do Congresso Nacional, seja na resposta à Consulta realizada pelo Ministério das Comunicações. Todavia, as circunstâncias que envolveram a matéria nos últimos meses – conforme detalhado na Representação<sup>16</sup> que deu origem a esta Auditoria – tornaram oportuna e conveniente a atuação do Tribunal de Contas da União, desta feita por iniciativa própria, no problema da não aplicação dos recursos destinados à universalização de serviços de telecomunicações no Brasil.

33. Desde a criação do Fust, o Poder Executivo, por meio do Ministério das Comunicações e da Anatel, bem como pela edição de Decretos que regulamentam a Lei n.º 9.998/2000, tem adotado medidas para a aplicação dos recursos do Fundo. Todavia, essas medidas não se mostraram suficientes para efetivar a aplicação.

34. Logo após a publicação da Lei do Fust, foi editado o Decreto n.º 3.624, de 05/10/2000, que dispõe sobre a regulamentação do Fundo. Além desse, foram editados dois outros Decretos (n.º 3.753 e n.º 3.754, ambos de 19/02/2001), os quais aprovam, respectivamente, o Plano de Metas para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Profissionalizante PGMU-EP e o Plano de Metas para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Médio PGMU-EM.

35. Diante disso, a Anatel promoveu a Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL. O certame tinha por objeto “a seleção de prestadora para a implementação das metas previstas nos Planos de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas de Ensino Médio e Profissionalizante, mediante a cobertura da parcela de custo que não possa ser recuperada com a exploração eficiente dos serviços, referente à implantação, disponibilidade e manutenção de acessos e equipamentos terminais, para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público,

<sup>13</sup> Morin (2000), págs. 472 e 473. As jornadas contaram com a participação de cerca de 60 especialistas e foram realizadas em março de 1997, a pedido do Ministro da Educação Francês, Claude Allègre, com o objetivo de discutir o sistema educacional do segundo grau francês.

<sup>14</sup> TC n.º 013.158/2001-1 que deu origem a Decisão n.º 1.095/2001 – Plenário.

<sup>15</sup> TC n.º 005.602/2003-9 que deu origem ao Acórdão n.º 1.107/20031.095/2001 – Plenário.

<sup>16</sup> TC n.º 007.631/2005-2 que autorizou a realização desta auditoria (TC n.º 010.889/2005-5).



*inclusive da Internet, pelas escolas, utilizando recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust”.*

36.A licitação foi objeto de representação a este Tribunal, formulada por membros do Congresso Nacional, pela qual foram apontadas diversas irregularidades no instrumento convocatório do certame, tais como a não aplicação da Lei n.º 8.666/93 e a necessidade de criação de uma modalidade de serviço de telecomunicações específica para a aplicação dos recursos (TC n.º 013.158/2001-1). O TCU, por meio da Decisão n.º 1.095/2001 – Plenário, determinou à Anatel a suspensão cautelar da Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL e solicitou à Agência esclarecimentos sobre as questões suscitadas na representação.

37.Diante dos pareceres exarados nos autos da representação pelas diversas unidades técnicas do TCU que instruíram o processo – 1ª Secex, 6ª Secex, Adfis e Sefid –, a Anatel decidiu pela anulação da Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL, conforme o Ofício n.º 713/2002/SUN/PR-ANATEL, de 11/07/2002, encaminhado ao Tribunal pelo Presidente da Agência, e o Ato n.º 27.130, de 12/07/2002, do Conselho Diretor da Anatel, publicado no DOU de 15/07/2002.

38.A anulação do certame pela Anatel ensejou o arquivamento da representação no âmbito do TCU, ante a perda de seu objeto, sem que houvesse pronunciamento definitivo do Tribunal a respeito da Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL, conforme a Decisão/TCU n.º 1.308/2002 – Plenário.

39.Depois disso, o Ministério das Comunicações formulou Consulta ao TCU a respeito de dúvidas em diversos aspectos da interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à aplicação dos recursos do Fust no oferecimento de serviços de telecomunicações a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde, em face do contido, em especial, na Lei n.º 9.998/2000, na Lei n.º 9.472/97 e na Lei n.º 8.666/93.

40.O TCU, em resposta à Consulta, proferiu o Acórdão n.º 1.107/2003 – Plenário, na Sessão de 13/08/2003, pelo qual prestou esclarecimentos ao Ministério das Comunicações, na hipótese de o Poder Executivo contratar os objetos descritos na Consulta com recursos do Fust, entre os quais destacam-se:

- os recursos do Fust deveriam ser utilizados por meio de outorga de concessões de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações, a ser prestado em regime público;

- por se tratar de um serviço público de competência da União, a Anatel deveria promover as licitações dessas outorgas, a serem regidas pela LGT, consoante a prescrição dos seus arts. 83, 89 e 210; não se aplicaria, portanto, a Lei n.º 8.666/1993;

- quaisquer empresas poderiam participar das referidas licitações, desde que atendessem aos requisitos do art. 86 da LGT.

41.A seguir, a Anatel realizou Consultas Públicas – de 24/11/2003 a 1/3/2004 – visando à criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD. Após consolidar as contribuições obtidas, a Agência encaminhou ao Ministério das Comunicações, em 6/10/2004, sua proposta de criação do novo serviço.

42.O Ministério, porém, divergiu da Anatel e não deu continuidade à proposta de criação do SCD, devolvendo o processo à Agência, em 15/2/2005. Desde então, como comentaremos na seção 4.3.2, não foram tomadas medidas concretas – nem pela Anatel, nem pelo Ministério – para se finalizar o processo de criação do SCD.

43.A Sefid, percebendo a indefinição quanto a aplicação dos recursos do Fust, propôs então a realização desta auditoria, em 16/5/2005<sup>17</sup>.

### **3. Escopo e Método da Auditoria**

44.O presente trabalho buscou verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impedem a aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust. Para tanto, a equipe de auditoria procurou responder quatro questões para que os objetivos da fiscalização fossem alcançados:

- existem políticas públicas, diretrizes gerais e prioridades, formuladas ou em discussão, no âmbito do Ministério das Comunicações, que possam orientar de forma efetiva a aplicação dos recursos do FUST, nos termos da Lei?

- existe definição de quais programas, projetos e atividades governamentais poderão ser financiados com os recursos do Fust?

- quais problemas houve na formulação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD que, se sanados, poderiam trazer maior expectativa de sucesso na utilização dos recursos do Fust?

- as dificuldades para utilização dos recursos do FUST justificam eventual alteração da legislação no que se refere a: (a) exigência de aplicação de recursos em serviços de telecomunicação; (b) necessidade de prestação de serviço de telecomunicações em regime público; (c) descentralização da competência de aplicação para Estados e Municípios?

45.Com o intuito de endereçar essas questões, o trabalho de auditoria analisou documentos, estratégias e estudos no âmbito principalmente da Anatel e do Ministério das Comunicações, com vistas a compreender os processos de elaboração de políticas – seu desenho, supervisão e implementação – relacionadas ao Fust, aos programas governamentais de inclusão digital, bem como os processos de elaboração de políticas relativas ao Serviço de Comunicação Digital – SCD. A equipe de auditoria realizou entrevistas com diversos atores no âmbito do Executivo e da Anatel, responsáveis pelas conduções dessas políticas, atualmente ou no passado, bem como realizou entrevistas com diversos especialistas em telecomunicações e inclusão digital<sup>18</sup>. A metodologia também consistiu em consulta à literatura relevante sobre o tema<sup>19</sup> e realização de benchmarking no que se refere a políticas de inclusão digital no Brasil e em alguns países selecionados. Deve-se ressaltar, entretanto, que não constituiu escopo desta auditoria analisar alternativas tecnológicas para universalização, analisar prioridades de políticas para aplicação dos recursos do Fust, nem avaliar programas de inclusão digital no Brasil, apesar de analisar suas implicações e relacionamentos com o Fust.

### **4. Resultados obtidos**

**4.1. Existem políticas públicas, diretrizes gerais e prioridades, formuladas ou em discussão, no âmbito do Ministério das Comunicações, que possam orientar de forma efetiva a aplicação dos recursos do FUST?**

46.Verificamos que o Poder Executivo Federal somente manifestou a intenção concreta de aplicar os recursos do Fust – com prioridade para a área de educação<sup>20</sup> – no ano de 2001, quando houve previsão orçamentária e foi expedido decreto com metas de

<sup>17</sup> TC n.º 007.631/2005-2, que autorizou a realização desta auditoria (TC n.º 010.889/2005-5).

<sup>18</sup> A listagem dos atores entrevistados consta no Anexo 2 deste relatório.

<sup>19</sup> Ver Referência Básica e Referência Legislativa – seções 8 e 9.

<sup>20</sup> A aplicação dos recursos do Fust seria direcionada ao programa Proinfo, mas por diversos problemas não pôde ser concretizada, como comentado nos parágrafos 35 a 38.

universalização objetivas. Ainda assim, identificamos, que as prioridades foram definidas de forma superficial e genérica. [parágrafos 52 a 66]

47.A partir de 2003, houve uma grande rotatividade, pois em menos de três anos o Ministério foi dirigido por três Ministros, que por sua vez trocaram seus principais assessores. Uma grave deficiência verificada em todas as gestões diz respeito à não explicitação formal das prioridades em relação ao Fust. Houve apenas, em 2001, um processo inicial de interlocução do Ministério das Comunicações com os demais Ministérios envolvidos [parágrafos 56 e 57]. Apesar disso, nenhuma das gestões ministeriais chegou a formalizar concretamente as prioridades, estabelecendo relações de custo-benefício em cada programa a ser atendido pelo Fust [parágrafo 59]. Também não foram devidamente equacionadas diversas premissas – como os custos e as metas associados à desoneração de recursos, ao terminal e à redução de conta<sup>21</sup> – [parágrafos 97 a 104], o que contribuiu para a não concretização do SCD até o presente momento [seção 4.3.1].

48.A gestão do Ministro Miro Teixeira, no que se refere ao Fust, teve o mérito de procurar estabelecer um modelo jurídico mais adequado e de menor risco de questionamento judicial, ao promover a mencionada Consulta ao TCU [parágrafos 39 a 40]. Porém, a atuação do Ministério, nesse período, foi deficiente na interlocução com os diversos ministérios e na orientação à Anatel, visando a definição do novo serviço que viabilizaria a aplicação dos recursos [parágrafos 67 a 71].

49.A partir de janeiro de 2004, a gestão do Ministro Eunício Oliveira sinalizou que não daria prosseguimento à iniciativa proposta pelo seu antecessor, porém não formalizou nenhuma proposta alternativa; identificamos ainda que não houve previsão orçamentária, nem redefinição da política assumida inicialmente em 2001 [parágrafos 73 a 79]. Verificamos, ademais, uma inconsistência na sua orientação à Anatel, no processo de criação do SCD, em relação à necessidade de novos estudos acerca da desoneração dos recursos [seção 4.3.2].

50.Podem ser apontadas como causas dessas deficiências ministeriais: a rotatividade, que impõe um custo de aprendizado e dificulta o consenso entre os atores; a reduzida estrutura de servidores capacitados a tratar as complexas questões envolvidas; e, por último, no caso específico da gestão do Ministro Eunício, a expectativa em torno da aprovação do Projeto de Lei das Agências [parágrafos 105 a 108]. Em todos esses casos, seria importante um acompanhamento mais ativo da Casa Civil [parágrafos 161 a 171].

51.Comentaremos, por fim, que o atual Ministro Hélio Costa não tem ainda nenhuma proposta concreta relativa à aplicação dos recursos do Fust, seja sobre as prioridades a serem seguidas, seja sobre o rumo que deverá tomar a proposta enviada pela Anatel para a criação do SCD. Destacamos ainda a inconsistência da avaliação do Ministério, ao atribuir um risco jurídico alto ao SCD, desconsiderando que a Consulta realizada ao TCU na Gestão do Ministro Miro Teixeira buscou exatamente minimizar o risco jurídico [parágrafos 80 a 88].

4.1.1. O Ministério das Comunicações foi deficiente na formulação e na implementação de políticas, diretrizes gerais e prioridades.

#### **A priorização inicial foi superficial e genérica**

52.O Ministro das Comunicações à época da aprovação da Lei do Fust, Pimenta da Veiga, por meio da Exposição de Motivos/MC n.º 595, de 07/11/2000, encaminhou ao

<sup>21</sup> Essas premissas estão estabelecidas nos art. 5º, V e VI, e art. 8º da Lei do Fust.



*Presidente da República proposta de Política para Aplicação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, bem como de Diretrizes e Prioridades para as Aplicações do Fust<sup>22</sup>.*

53. As áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do Fundo, conforme a Política definiu, seriam educação, saúde, segurança pública, regiões remotas e de fronteiras e assistência a deficientes. Para tanto, a Política estabelecia que o Ministério das Comunicações compartilharia os programas indicados respectivamente com as demais entidades governamentais envolvidas nas políticas setoriais previstas. Dessa forma, a Política indicava a posterior proposição de sete programas para as áreas consideradas prioritárias, quais sejam: Programa de Educação (com a participação do MEC), Programa de Saúde (com a participação do Ministério da Saúde), Programa de Telecomunicações, Programa de Atendimento a Deficientes (com a participação do Ministério da Previdência), Programa de Segurança Pública (com a participação do Ministério da Justiça), Programa para Regiões Remotas e de Fronteiras (com a participação do Ministério da Defesa) e Programa Bibliotecas Públicas (com a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia).

54. Conforme a Política apresentada pelo Ministério das Comunicações, o Programa de Educação permitiria o acesso à informática, no prazo de dois anos, a todas as 13 mil escolas públicas de ensino médio existentes no País, abrangendo sete milhões de alunos. Na área de saúde, a Política pretendia aplicar os recursos do Fust na implantação de sistemas de telecomunicações informatizados em apoio à saúde pública, com ênfase nas possibilidades de atendimento das populações de regiões de difícil acesso, por meio da telemedicina. Verifica-se, assim, que somente para as áreas de educação e saúde, a Política previu estratégias para a aplicação dos recursos, ainda assim definidas superficialmente. Para as demais áreas consideradas prioritárias, não houve nenhuma diretriz mais objetiva.

55. Observamos inicialmente que a Política tornou-se por demais ambiciosa, pois é certo que os recursos do Fundo não seriam, nem ainda hoje são, suficientes para atender plenamente todas as áreas listadas. Além disso, uma gama variada de áreas prioritárias gera expectativas irreais em relação à Política de universalização e dificulta a sua implementação. Portanto, seria necessário que a Política definisse de forma mais clara e precisa as prioridades eleitas. Muitas críticas nesse sentido vêm sendo feitas pela mídia especializada e por especialistas do setor<sup>23</sup>.

56. Após a definição da Política para Aplicação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, a Anatel promoveu a Consulta Pública n.º 273, de 15/12/2000, cujo objeto foi Proposta de “Regulamento de Operacionalização da Aplicação de Recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust”, instituído pela Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000. O Regulamento foi aprovado pela Resolução/Anatel n.º 269 de 09/07/2001 e previa que as entidades interessadas deveriam elaborar termos de referência – nos moldes especificados pelo regulamento em formulário próprio – dos programas, dos projetos e das atividades, a serem financiados com os recursos do Fundo.

57. A partir disso, os Ministérios interessados nos programas declarados na Política de aplicação dos recursos do Fust desenvolveram seus termos de referência, nos moldes

---

<sup>22</sup> Volume 2.

<sup>23</sup> Ver Faraco (2003).

especificados pela Anatel e conforme o Regulamento de Operacionalização da Aplicação de Recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, para os programas, os projetos e as atividades referentes às suas respectivas áreas de competência. Esses termos de referência foram analisados pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA do Ministério das Comunicações e encaminhados ao Secretário Executivo da Pasta, com recomendações a serem observadas. A seguir, no período entre janeiro de 2001 e outubro de 2002, o Ministério das Comunicações publicou diversas Portarias, pelas quais foram definidos os programas previstos na Política de aplicação dos recursos do Fust<sup>24</sup>.

58. Nesse segundo momento, também pode ser verificada a falta do Ministério das Comunicações na definição clara e precisa das prioridades de aplicação dos recursos do Fust. Apesar de os programas propostos pelos diversos Ministérios interessados terem sido definidos em portarias, não temos conhecimento de que o Ministério das Comunicações tenha realizado estudos comparativos entre as demandas constantes de cada um dos termos de referência apresentados e seus respectivos custos de implementação. Tampouco existiu avaliação qualitativa e quantitativa dos recursos demandados por cada um dos programas propostos em relação ao montante disponível no Fundo e à previsão de sua arrecadação. Repise-se que os recursos existentes no Fust, apesar de significativos, seriam insuficientes para implementar e manter os diversos programas definidos pela Política de universalização.

59. Mesmo sem ter definido formalmente quais eram as prioridades, o Executivo Federal editou os Decretos n.ºs 3.753 e 3.754, ambos de 19/2/2001, os quais aprovaram os respectivos PGMU-EP – Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Profissionalizante e PGMU-EM – Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Médio<sup>25</sup>. Os PGMU-EP e PGMU-EM previam que todas as escolas públicas de ensino médio e de ensino profissionalizante teriam disponível, até o final de dezembro de 2002 “(...) acesso, incluindo os equipamentos terminais, para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet”<sup>26</sup>.

60. Assim, a Política de universalização formulada nesse período demonstrou fragilidades e inconsistências, não somente em relação à sua concepção e à definição clara e precisa de prioridades, mas – como abordaremos a seguir – também no que diz respeito às medidas de estratégia orçamentária.

#### **O descompasso entre os Programas e as leis orçamentárias dos anos 2001 e 2002**

61. A Lei Orçamentária Anual – LOA 2001 (Lei n.º 10.171, de 05/01/2001) continha autorização de despesa a ser realizada com recursos do Fust por meio do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Conforme a Lei, o Programa era composto de três ações financiadas com recursos do Fust, as quais consistiam na implantação de acesso aos serviços de telecomunicações, sendo a primeira em instituições de saúde pública, a segunda em estabelecimentos públicos de ensino e bibliotecas públicas e a terceira, de definição bastante genérica, em localidades onde o custo dos serviços não

<sup>24</sup> Os termos de referência e as Portarias constam no Volume 3.

<sup>25</sup> A partir desses Decretos, a Anatel promoveu a Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL, como comentado nos parágrafos 34 a 38.

<sup>26</sup> Os Decretos n.ºs 3.898 e 3.899, de 29/08/2001, alteraram os Planos originais apenas no que diz respeito às metas iniciais de universalização.

possa ser recuperado com sua exploração comercial. A inclusão desse programa no Plano Plurianual – PPA 2000-2003 – somente ocorreu em outubro de 2001, quando da promulgação da Lei n.º 10.297, de 26/10/2001, e era constituído das mesmas ações definidas na LOA 2001.

62.A seguir, as Tabela 1 e Tabela 2 apresentam, respectivamente, os valores destinados ao Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações pelo PPA 2000-2003 e pelas LOA 2001 e LOA 2002.

Tabela 1 – Recursos previstos no PPA 2000-2003 para as ações do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - 0257 financiadas com recursos do Fust para o Período 2001-2003, conforme a Lei n.º 10.297/2001.

Ação	2001-2003
Implantação de Acessos aos Serviços de Telecomunicações em Instituições de Saúde Pública.	703.410.100
Implantação de Acessos aos Serviços de Telecomunicações nos Estabelecimentos Públicos de Ensino e Bibliotecas Públicas.	1.523.091.600
Implantação de acessos aos serviços de telecomunicações em localidades onde o custo dos serviços não possa ser recuperado com sua exploração comercial.	435.438.300
Total	2.661.940.000

Fonte: Anexo I da Lei n.º 10.297/2001.

Tabela 2 – Recursos previstos nas LOA 2001 (Lei n.º 10.171/2001) e LOA 2002 (Lei n.º 10.407/2002) para as ações do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - 0257 financiadas com os recursos do Fust.

Ação	2001	2002
1319 – Implantação de Acessos aos Serviços de Telecomunicações em Instituições de Saúde Pública.	260.000.000	227.700.000
1321 – Implantação de Acessos aos Serviços de Telecomunicações nos Estabelecimentos Públicos de Ensino e Bibliotecas Públicas.	673.200.000	480.000.000
1323 – Implantação de acessos aos serviços de telecomunicações em localidades onde o custo dos serviços não possa ser recuperado com sua exploração comercial.	91.800.000	112.300.000
0998 – Reserva de Contingência	-	341.021.620
Total	1.025.000.000	1.161.021.620

Fonte: Anexo I da Lei n.º 10.171/2001 e Anexo I da Lei n.º 10.407/2002.

63.Verifica-se, portanto, que, para o Programa Saúde, definido na Portaria/MC n.º 196/2001, não havia um programa orçamentário no PPA 2000-2003 e na LOA 2001, mas apenas uma ação de um programa orçamentário. Nos casos dos Programa Educação (Portaria/MC n.º 002/2001) e Programa Biblioteca (Portaria/MC n.º 245/2001), o PPA 2000-2003 e a LOA 2001 definiam uma única ação orçamentária. A terceira ação do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações abarcaria os demais programas definidos pelo MC.

64.Esse descompasso entre os programas definidos pelo MC e as leis orçamentárias é mais um dos elementos que demonstram a fragilidade e a inconsistência da Política de universalização adotada nesse período. Não é possível, por exemplo no caso dos Programa Educação e Programa Biblioteca, identificar os recursos que seriam destinados aos projetos Escolas de Ensino Médio e Instituições Federais, Estaduais e Municipais de Ensino Profissionalizante, mencionados na Portaria/MC n.º 002/2001, e aos projetos Bibliotecas Públicas Federais, Estaduais e Municipais e Bibliotecas de Organizações do Terceiro Setor, mencionados na Portaria/MC n.º 245/2001. Na verdade, com base apenas no PPA 2000-2003 e nas respectivas LOA não é possível sequer identificar o montante de recursos que seriam alocados a cada um dos programas.

65.O Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações sofreu alterações para o exercício de 2003. Os estabelecimentos públicos de ensino e as

bibliotecas públicas, antes agregados em uma única ação, foram contemplados com ações próprias. Manteve-se a ação voltada para a saúde. Foram definidas novas ações voltadas para áreas específicas: (a) unidades de serviço público, situadas em áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico; (b) deficientes carentes e instituições de assistência a deficientes; (c) órgãos de segurança pública; (d) áreas rurais; e (e) localidades com menos de cem habitantes. Também foi mantida a ação de caráter genérico voltada para a implantação de acessos aos serviços de telecomunicações. A Tabela 3 reflete essas alterações e apresenta o montante autorizado pela LOA 2003 (Lei n.º 10.640/2003) para cada uma das ações financiadas com recursos do Fust.

**Tabela 3 – Recursos do Fust autorizados na LOA 2003 (Lei n.º 10.640/2003) para o Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – 0257.**

<b>Ação</b>	<b>2003</b>
Promoção da implantação de acessos aos serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, em estabelecimentos de ensino, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, incluindo os equipamentos terminais.	38.681.036,00
Promoção da implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, em bibliotecas, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, incluindo os equipamentos terminais.	2.881.754,00
Promoção da implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, em instituições de saúde, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável.	9.003.207,00
Promoção da implantação de acessos aos serviços de telecomunicações, em unidades de serviço público, situadas em áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável.	5.638.909,00
Promoção de fornecimento de acesso individual aos serviços de telecomunicações e equipamentos de interface, a deficientes carentes e a instituições de assistência a deficientes, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável.	5.638.909,00
Promoção da implantação de acessos individuais aos serviços de telecomunicações, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, a órgãos de segurança pública.	13.157.454,00
Promoção da implantação de acessos aos serviços de telefonia, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, em áreas rurais.	26.314.909,00
Promoção da implantação de acessos aos serviços de telecomunicações, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, em localidades com menos de cem habitantes.	2.819.455,00
Promoção da implantação de acessos aos serviços de telecomunicações, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, para atendimento a comunidades de baixo poder aquisitivo.	36.369.567,00
Reserva de Contingência	455.972.800,00
<b>Total</b>	<b>596.477.987,00</b>

Fonte: Anexo I da Lei n.º 10.640/2003.

66. Por fim, vale dizer que desde a formalização da Política de universalização até dezembro de 2002, houve também movimentos apenas superficiais para a aplicação de recursos do Fust na área da saúde. Foi realizada pela Anatel a Consulta Pública n.º 325, de 19/10/2001, que tratou de Proposta de Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações no Atendimento em Saúde. Apesar disso, não ocorreu a edição de decreto que aprovasse o referido Plano.

#### **Não houve supervisão e interlocução para elaboração do Serviço de Comunicações Digitais – SCD**

67. O atual governo tomou posse em janeiro de 2003 e, para comandar o Ministério das Comunicações, foi escolhido o senhor Miro Teixeira. À época, o Fust contava com saldo de R\$ 2,15 bilhões e não havia expectativa de aplicação imediata dos seus recursos ante a frustração trazida pela anulação da licitação promovida pela Anatel, devido aos questionamentos jurídicos que envolveram o certame, e conforme se pode verificar na LOA



2003 (Tabela 3) que destinou 76% dos recursos do Fundo naquele exercício à reserva de contingência.

68. Com o intuito de minimizar o risco jurídico que envolvia a questão, o Ministério das Comunicações formulou, em março de 2003, Consulta ao TCU a respeito de dúvidas em diversos aspectos da interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à aplicação dos recursos do Fust no oferecimento de serviços de telecomunicações a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde, em face do contido, em especial, na Lei n.º 9.998/2000, na Lei n.º 9.472/97 e na Lei n.º 8.666/93. Nesse momento, consoante o objeto da Consulta, pôde-se constatar que, apesar de não haver indicação clara e precisa por parte dos formuladores da Política de universalização, as áreas de educação e saúde continuavam a ser as de maior prioridade para a aplicação dos recursos do Fust. Nota-se aqui nova incongruência do Ministério das Comunicações em relação às definições de prioridades, pois a LOA 2003, conforme a Tabela 3, possuía ações orçamentárias voltadas para outras áreas.

69. O Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, durante a sua gestão (janeiro de 2003 a janeiro de 2004) não tomou medidas para formular uma nova Política de universalização, enquanto aguardava o deslinde da consulta por ele encaminhada ao TCU. Todavia, mesmo após proferido o Acórdão/TCU n.º 1.107/2003 – Plenário, não temos conhecimento de que foram adotadas ações nesse sentido. Portanto, ainda prevalecia a Política definida pela Exposição de Motivos/MC n.º 595/2000 e pelas portarias que definiram os programas nela mencionados.

70. Em novembro de 2003, o Ministro das Comunicações encaminhou aos diversos outros Ministros das Pastas interessadas nos programas definidos pelo MC (Educação, Saúde, Assistência Social, Justiça, Defesa e Ciência e Tecnologia) Avisos<sup>27</sup>, pelos quais: (a) informou-lhes do Acórdão do TCU proferido em razão da Consulta formulada pela Pasta das Comunicações, o qual, segundo o MC, remeteria à criação de um novo serviço de telecomunicações, em banda larga, a ser prestado em regime público; (b) informou-lhes do fato de que a Anatel colocaria em consulta pública o regulamento do serviço, seu plano geral de outorgas e seu plano geral de metas de universalização, bem como o edital e o contrato de concessão; e (c) solicitou-lhes que fornecessem a demanda de seus respectivos Ministérios a serem implementadas com recursos do Fundo. As Pastas da Saúde e da Educação atenderam à solicitação do Ministério das Comunicações em dezembro de 2003 e a da Ciência e Tecnologia em janeiro de 2004<sup>28</sup>.

71. A Anatel, a partir da resposta à Consulta formulada pelo MC ao TCU, já havia optado por adotar as medidas necessárias à criação de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, denominado Serviço de Comunicações Digitais – SCD, sem qualquer orientação formal do Ministério das Comunicações nesse sentido. Veja-se que a Anatel, instada a se pronunciar a respeito das orientações expedidas pelo MC após o TCU ter se manifestado em relação à Consulta, apenas informou que “a instituição do Serviço de Comunicações Digitais foi motivada em razão do TCU ao responder Consulta formal encaminhada pelo Excelentíssimo Sr. Ministro das Comunicações por intermédio do Aviso n.º 67/2003-MC, de 24.03.2003, a respeito dos recursos do Fust. O referido Acórdão determinou a necessidade de definição de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público,

<sup>27</sup> Volume 7, fls. 01/19.

<sup>28</sup> Volume 7, fls. 20/78.

notadamente em seus itens 9.2.1 a 9.2.1.2"<sup>29</sup>. Esse fato caracteriza a falta de iniciativas do Ministério das Comunicações, tanto na supervisão em relação à Agência Reguladora, quanto na definição clara e precisa da política de universalização. Além disso, demonstra a superficialidade da interlocução havida entre o Ministério das Comunicações, as demais Pastas interessadas e a Anatel sobre a criação desse novo serviço.

72. Salientamos que, logo após a realização das consultas públicas voltadas à criação do SCD<sup>30</sup>, mais precisamente em 27/01/2004, o Ministério das Comunicações teve seu comando alterado. O Ministro Miro Teixeira deixou o cargo e tomou posse como titular dessa Pasta o Senhor Eunício Oliveira.

**O Projeto de Lei das Agências; a inconsistência na discussão do SCD; e a não formalização de nenhuma proposta alternativa ao SCD**

73. Assim como seu antecessor, o Ministro Eunício Oliveira, também não reformulou a Política de universalização dos serviços de telecomunicações. Mantinha-se, dessa forma, a Política descrita na Exposição de Motivos/MC n.º 595/2000 e nas portarias do MC que definiram os programas nela mencionados. Também não tomamos conhecimento sobre qualquer orientação expedida pelo MC à Anatel, na gestão do Sr. Eunício, a respeito da criação do SCD.

74. No plano orçamentário, o PPA do atual governo (para o período 2004-2007) foi instituído pela Lei n.º 10.933, de 11/08/2004. O Plano alterou de forma significativa o Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Foram definidas apenas três ações orçamentárias a serem executadas com recursos do Fust. A primeira é voltada para serviços de telefonia em comunidades de até 100 habitantes, de baixa renda, rurais ou remotas; em órgãos públicos de ensino, saúde, segurança e bibliotecas; e para deficientes carentes e suas instituições. A segunda tem como objeto serviços de acesso a redes digitais de informação em comunidades de baixa renda, em regiões remotas e de fronteira, em estabelecimentos de saúde e em órgãos de segurança pública. A terceira trata de serviços de acesso a redes digitais de informação, inclusive equipamentos terminais, em entidades de ensino e de assistência a deficientes, em bibliotecas e para deficientes carentes. A Tabela 4 apresenta os recursos destinados a cada uma dessas ações pelo PPA 2004-2007, conforme a Lei n.º 10.933/2004<sup>31</sup>.

Tabela 4 – Recursos previstos no PPA 2004-2007 (Lei n.º 10.933/2004) para as ações do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - 0257 financiadas com recursos do Fust.

Ação	2004-2007
0512 – Cobertura da parcela de custo não-recuperável pela prestação de serviços de acesso a <u>redes digitais de informação</u> , inclusive equipamentos terminais, em entidades de ensino e de assistência a deficientes, bibliotecas e para deficientes carentes.	452.207.064
0528 – Cobertura da parcela de custo não-recuperável <u>de serviço de telefonia</u> em comunidades de até 100 habitantes, baixa renda, rurais ou remotas e em órgãos públicos de ensino, saúde, segurança e bibliotecas e para deficientes carentes e suas instituições.	224.262.496
0530 – Cobertura de parcela de custo não recuperável pela prestação de serviços de acesso a <u>redes digitais de informação</u> em comunidades de baixa renda, em regiões remotas e de fronteira, estabelecimentos de saúde e órgãos de segurança pública.	224.262.496
Total	900.732.056

<sup>29</sup> Ofício n.º 67/2005/AUD-Anatel, de 11.10.2005 (V.p, fls. 87) em atendimento ao Ofício/SEFID n.º 295/2005, de 05/10/2005 (V. p., fls. 63).

<sup>30</sup> O processo de criação do SCD está abordado na seção 4.3.1.

<sup>31</sup> O PPA 2004-2007, instituído pela Lei n.º 10.933/2004, foi revisado por meio da Lei n.º 11.044/2004, a qual não modificou de forma significativa o Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

Fonte: Anexo II da Lei n.º 10.933/2004.

75. Verifica-se que a incongruência entre os programas definidos pela Política de universalização e o PPA 2000-2003, antes relatada, persistiu em relação ao PPA 2004-2007. A descrição das ações definidas no atual Plano e os respectivos montantes previstos, assim como no PPA anterior, não revelam as prioridades de aplicação dos recursos, pois, redes digitais de informação para escolas, bibliotecas, entidades de assistência a deficientes e deficientes carentes estão aglomeradas em uma única ação orçamentária. O mesmo ocorre em relação às outras duas ações orçamentárias definidas no Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

76. Apesar das críticas e dos questionamentos ao SCD, a Anatel encaminhou ao Ministério das Comunicações, em outubro de 2004, minutas de Exposição de Motivos e do respectivo Decreto para a instituição do novo Serviço.

77. Antes mesmo de a Anatel encaminhar sua proposta, todavia, o Ministério das Comunicações sinalizava que o caminho desejado para a aplicação dos recursos do Fust não seria o SCD. Não houve qualquer manifestação formal da Pasta nesse sentido, entretanto, as informações trazidas pela mídia especializada davam conta disso. A seguir transcrevemos trechos de entrevista concedida pelo ex-Ministro Eunício à revista *Telecom*, em maio de 2004, que demonstram seu desinteresse pelo SCD<sup>32</sup>.

**“Telecom — Como o sr. analisa a condução desse projeto[o SCD]?”**

**Eunício —** Tenho algumas preocupações com a forma de utilização dos recursos do Fust.

**(...) Com o Fust, nós temos ZERO projeto em andamento.**

Não posso conceber que um país, com recursos tão escassos, crie um fundo tão importante apenas para levar Internet banda larga para determinados pontos. Esse projeto tem que ser discutido, obviamente com uma velocidade maior, com uma visão mais ampla. Estou convencido de que só conseguiremos avançar se o projeto assegurar a instalação e o funcionamento de centros vocacionais e de centros tecnológicos.

**Telecom —** O sr. está dizendo, então, que o SCD não deve ficar limitado ao ponto público?

**Eunício —** Eu acho pouco. (...)

**Telecom —** Mas, ministro, já há muita coisa em andamento, a partir da decisão política de seu antecessor. Consultas públicas, plano de outorga, plano de universalização e muitos questionamentos sobre sua viabilidade...

**Eunício —** A minha preocupação não é o SCD. A minha preocupação é o Fust.(...)”  
grifos nossos.

78. Em outra entrevista, dessa vez concedida à revista *Isto é Dinheiro*, em 24/2/2005, o ex-Ministro revelou que contava com a conclusão da tramitação no Congresso Nacional do projeto da nova Lei das Agências Reguladoras<sup>33</sup>, pela qual os recursos do Fust teriam aplicação múltipla, independentemente de novas outorgas e, além disso, poderiam ser aplicados diretamente pelo Ministério das Telecomunicações. A seguir, está a transcrição do trecho que confirma essa expectativa.

<sup>32</sup> Obtida no site do Ministério das Comunicações: [www.mc.gov.br/agenda/Entrevista\\_Telecom.pdf](http://www.mc.gov.br/agenda/Entrevista_Telecom.pdf). Acesso: 1/11/2005. Fls. 179 a 187 do Volume 10.

<sup>33</sup> PL n.º 3.337/2004.

**“DINHEIRO** - Quando o governo vai utilizar nos projetos de inclusão social os R\$ 3,3 bilhões já acumulados do Fust?

**EUNÍCIO** – (...) A Anatel está criando os novos Serviços de Comunicação Digital. O plano é dividir o Brasil em 11 regiões e licitar as concessões para 11 novas empresas. Mas esse processo é demorado e lento. Além disso, é provável que não se concretize.

**DINHEIRO** - Por quê?

**EUNÍCIO** - Porque tramita no Congresso a nova Lei das Agências Reguladoras, e por essa nova lei, os recursos do Fust terão aplicação múltipla, que independe de novas outorgas. Portanto, poderá ter aplicação imediata por quem formula as políticas públicas do setor, ou seja, o Ministério das Comunicações. O governo vai fazer um esforço para aprovar a lei ainda neste semestre.”

79.As leis orçamentárias desse período, mais uma vez, refletiram a falta de definição da Política de universalização dos serviços de telecomunicações. Apesar de o PPA 2004-2007 ter previsto a aplicação de mais de R\$ 900 milhões nas ações orçamentárias do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, as LOA 2004 e LOA 2005 e o projeto de LOA 2006 previram somente cerca R\$ 80 milhões, quantia equivalente a 9% da previsão inicial, sendo que os outros 91% foram destinados à reserva de contingência. A Tabela 5 apresenta os valores orçados para o do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações pelas LOA 2004 e LOA 2005, bem como pelo projeto de LOA 2006.

Tabela 5 – Recursos previstos nas LOA 2004 (Lei n.º 10.837/2004), LOA 2005 (Lei n.º 11.100/2005) e projeto de LOA 2006 (PLN n.º 40/2005 – CN) para as ações do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - 0257 financiadas com os recursos do Fust.

Ação	2004	2005	2006
0512 – Cobertura da parcela de custo não-recuperável pela prestação de serviços de acesso a redes digitais de informação, inclusive equipamentos terminais, em entidades de ensino e de assistência a deficientes, bibliotecas e para deficientes carentes.	20.000.000	10.000.000	7.003.001
0528 – Cobertura da parcela de custo não-recuperável de serviço de telefonia em comunidades de até 100 habitantes, baixa renda, rurais ou remotas e em órgãos públicos de ensino, saúde, segurança e bibliotecas e para deficientes carentes e suas instituições.	10.000.000	10.000.000	1.000.000
0530 – Cobertura de parcela de custo não recuperável pela prestação de serviços de acesso a redes digitais de informação em comunidades de baixa renda, em regiões remotas e de fronteira, estabelecimentos de saúde e órgãos de segurança pública.	10.000.000	10.000.000	1.000.000
0998 – Reserva de Contingência.	380.525.215	499.298.765	655.723.475
<b>Total</b>	<b>420.525.215</b>	<b>529.298.765</b>	<b>664.726.476</b>

**A falta de perspectiva atual; a inconsistência do alto risco jurídico apontado para o SCD**

80.A falta de perspectiva para a aplicação do Fundo no curto ou até mesmo no médio prazo pode ser caracterizada pela intenção do Ministério das Comunicações em formar um grupo de trabalho, com a participação de agentes públicos e privados interessados no tema, para colaborar na geração de uma política para utilização dos recursos do Fust<sup>34</sup>. Essa intenção demonstra que a formulação da política de

<sup>34</sup> A intenção do Ministério das Comunicações foi informada à equipe de auditoria durante a execução dos trabalhos em reunião realizada no MC, da qual participaram o Secretario



*universalização encontra-se em fase embrionária. Além disso, os recursos do Fust destinados à reserva de contingência, consoante o projeto de LOA 2006, constituem expressivos 98,65 % da previsão de arrecadação do Fundo, o que corrobora de forma inequívoca a falta de perspectiva atual para a aplicação desses recursos.*

*81. Nesse sentido, o Ministério das Comunicações, já sob o comando do Ministro Hélio Costa, consignou – durante a realização da Audiência Pública promovida pela Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia do Senado Federal em 14/09/2005, cujo objeto foi Aplicação dos Recursos do Fust – inexistir uma política governamental de inclusão digital e de universalização dos serviços de telecomunicações para possibilitar a aplicação dos recursos do Fust. Segundo admitiu o representante do Ministério na Audiência, o Secretário de Comunicação Eletrônica, Joanílson Barbosa, há “uma falta de definição dos atores envolvidos que possibilite aplicar os recursos dos Fust com a devida segurança e transparência para a sociedade brasileira.”<sup>35</sup>*

*82. O Secretário de Comunicação Eletrônica do Ministério apresentou nessa Audiência Análise de Alternativas para aplicação dos Recursos do Fust, por meio da Nota Técnica/MC/STE/DESUT n.º 026, de 30/08/2005<sup>36</sup>, da qual se destaca o seguinte trecho:*

*“No entanto é necessário que sejam definidas as diretrizes do Governo para uma política governamental de inclusão digital e de universalização dos serviços de telecomunicações indicando as prioridades e objetivos a serem atingidos no setor e as formas administrativas e jurídicas que serão usadas para o emprego dos recursos do Fust.”*

*83. O Ministério das Comunicações, de acordo com a Nota Técnica, vislumbra quatro caminhos distintos para superar os impasses na aplicação dos recursos do Fust:*

- instituição de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público;*
- alterações na Lei do Fust e/ou na LGT;*
- imputação de novas metas de universalização às atuais concessionárias, financiadas pelo Fust e não por recursos próprios;*
- licitações centralizadas (Anatel) e descentralizadas (convênios com Estados e Municípios).*

*84. Além disso, a Nota Técnica aponta a existência de três áreas de risco que dificultam a utilização dos recursos do Fust para cada uma das soluções percebidas: (a) riscos políticos, decorrentes da capacidade de mobilização e bloqueio de iniciativas por parte de atores envolvidos; (b) riscos jurídicos, inerentes à complexidade da legislação de telecomunicações (LGT, Lei do Fust e outras normas aplicáveis) e à possibilidade de contestação judicial; e (c) riscos operacionais, decorrentes do grande volume de recursos do Fust e da necessidade de coordenação de diversos órgãos públicos.*

*85. Dessa forma, para cada uma das alternativas aventadas pelo Ministério para a aplicação dos recursos graduaram-se os riscos políticos, jurídicos e operacionais em baixo, médio e alto, conforme a matriz reproduzida na Tabela 6.*

---

Executivo do Ministério das Comunicações, Senhor Tito Cardoso de Oliveira Neto, e o Secretário de Serviços de Comunicações Eletrônicas, Senhor Joanilson Laércio Barsosa Ferreira.

<sup>35</sup> As notas taquigráficas dessa Audiência estão às folhas 150 a 178 do Volume 10.

<sup>36</sup> Volume 10, fls. 01/06.

**Tabela 6 – Matriz de Riscos**

Linha de Ação	Risco			
	Político	Jurídico	Operacional	Agregado
Instituição de um novo serviço público de telecomunicações (SCD)	Alto	Alto	Alto	Alto
Alteração da Lei do Fust	Médio	Baixo	Alto	Médio
Via projeto de Lei	Alto	Baixo	Médio	Médio
Via Medida Provisória	Alto	Baixo	Baixo	Médio
Imputação de metas para as concessionárias do STFC	Médio	Baixo	Médio	Médio
Licitação	Alto	Alto	Médio	Alto
Centralizada (Anatel)				
Descentralizada (convênios - estados e municípios)				

Fonte: Nota Técnica/MC/STE/DESUT n.º 026, de 30/08/2005 (Volume 10, fls. 01/06)

86.A instituição de um novo serviço de telecomunicações (SCD), primeira opção descrita pelo Ministério, teve seus riscos políticos, jurídicos e operacionais graduados como altos. Todavia, não houve fundamentação para essa graduação, pois a Nota Técnica apenas descreve as medidas que devem ser adotadas pela Anatel, pelo MC e pela Presidência da República para que a instituição do SCD seja ultimada.

87.Além disso, essa percepção difere daquela constante do Relatório Técnico/Consultoria do CPqD PD.33.1063A.0020A/RT-01-AA que considerou médio os riscos político-regulatório de criação de um novo serviço de banda-larga devido à possibilidade de impugnação pelos concorrentes em operação<sup>37</sup>.

88.É oportuno ainda lembrar as disposições do Acórdão/TCU n.º 1107/2003, exarado em resposta à Consulta formulada pelo Ministério das Comunicações, o qual estabeleceu que a instituição de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público [que é o caso do SCD] é, consoante a atual legislação, a única forma de se implementar a universalização de serviços de acesso a redes digitais de informação, pretensão maior do Governo Federal<sup>38</sup>. Assim, a resposta dada pelo TCU minimizou riscos de que futura licitação tivesse questionamentos judiciais. Logo, é inconsistente a atribuição de um risco jurídico alto para o SCD.

89.Diante disso, a imputação de metas para as concessionárias de STFC e a realização de licitações, demais linhas de ação aventadas pelo Ministério das Comunicações, mantida a atual legislação, referem-se apenas à universalização de serviços de telefonia fixa, único serviço de telecomunicações atualmente prestado em regime público.

90.Ainda em relação à Nota Técnica n.º 026/2005, o Ministério das Comunicações reconhece a grande interferência dos atores econômicos do mercado de telecomunicações nas decisões relevantes de política, conforme pode ser observado pelo seguinte trecho do documento:

<sup>37</sup> Tabela 2 - Matriz de Impactos do Relatório do CPqD (volume 4, fl. 17).

<sup>38</sup> Essa questão foi amplamente discutida nos autos do TC n.º 005.302/2003-9, que tratou de Consulta formulada pelo Ministro das Comunicações, tendo o Plenário do Tribunal deliberado nesse sentido, conforme o Voto do Exmo. Senhor Ministro Humberto Souto, Relator da Matéria, e o próprio Acórdão/TCU n.º 1.107/2003 – Plenário.

*“A expectativa mais realista aponta na direção de inevitáveis manifestações de desagrado, diante de qualquer alternativa que se imponha com maior firmeza. (...)*

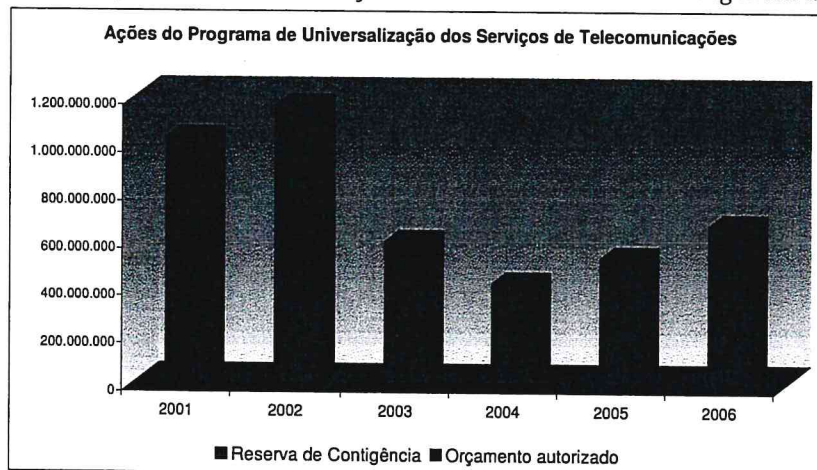
*Até o momento tem ocorrido uma espécie de jogo de soma zero, em que ninguém ganha, a não ser o superávit fiscal. Ou seja, alguns agentes do setor de telecomunicações não conseguem usar o Fust para benefícios a seu grupo de interesse, mas tem poder suficiente para vetos e evitar que outros usem o fundo.”*

91. Essas interferências, todavia, ocorrem nessa magnitude ante a falta de definição por parte do Executivo Federal de uma política de universalização bem definida, na qual estejam claramente estabelecidas as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do Fust, bem como esteja indicada a necessidade de instituição de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público como meio de serem alcançados diversos dos objetivos propostos pela Lei do Fundo.

92. Por fim, registre-se que, ao menos formalmente, o atual governo ainda considera a Exposição de Motivos/MC n.º 595/2000, encaminhada pelo então Ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, ao Presidente da República, e as Portarias do MC, editadas em 2001 e 2002, que definiram os programas relacionados na Exposição de Motivos como a Política de universalização a ser implementada com os recursos do Fust<sup>39</sup>.

93. O Gráfico 3 apresenta os valores previstos pelas respectivas leis orçamentárias anuais do período 2001-2006 que deveriam ser aplicados no Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, bem como os valores destinados por essas leis à reserva de contingência. O valor total refere-se à previsão de arrecadação anual do Fust nesse período.

Gráfico 3 – Previsão orçamentária e reserva de contingência do Fust ano a ano



94. Veja-se que em 2001 não havia destinação de recursos do Fust à reserva de contingência, a integralidade da arrecadação do Fundo (R\$ 1,025 bilhões) seria aplicada em ações do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Em 2002, foram destinados 29,37% (R\$ 341 milhões) da previsão de arrecadação (R\$ 1,161 bilhões) à reserva de contingência. A partir de então, ano após ano, a porcentagem da previsão de arrecadação do Fundo destinada à reserva de contingência aumentou: em 2003, 76,44%

<sup>39</sup> Ofício n.º 1.065/2005/SE-MC, de 02/09/2005 (V. p., fls. 20), e Nota Técnica/MC/STE/DESUT n.º 025/2005, de 29/08/2005 (V. p., fls. 21/24), em atendimento ao Ofício/SEFID n.º 231, de 09/08/2005 (V. p., fls. 15/16).

(R\$ 596 milhões), em 2004, 90,49% (R\$ 380 milhões) em 2005, 94,33% (R\$ 529 milhões) e, finalmente, a intenção, conforme o projeto de LOA 2006 em tramitação no Congresso Nacional, é que 98,65% (R\$ 655 milhões) dos recursos arrecadados pelo Fust (R\$ 664 milhões) sejam destinados à reserva de contingência.

95. Há quem diga que esse fato se deve à intenção deliberada de o Executivo Federal utilizar os recursos do Fust para aumentar o superávit primário. Todavia, conforme informações do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>40</sup>, esse fato se deve, na verdade, às propostas orçamentárias do próprio Ministério das Comunicações feitas ano a ano, as quais não previram a destinação total da previsão de arrecadação do Fust às ações do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e, dessa forma, as diferenças verificadas entre a previsão de arrecadação do Fust e a autorização de despesa nas ações desse programa foram automaticamente destinadas à reserva de contingência.

96. Portanto, as medidas de ordem orçamentária do Ministério das Comunicações para a aplicação dos recursos arrecadados pelo Fust, assim como aquelas voltadas para a formulação e implementação de uma política de universalização de serviços de telecomunicações, foram esmorecendo ano a ano, desde a criação do fundo até o presente momento.

#### ***Não houve definição de premissas essenciais para a aplicação do Fust***

97. Constatamos que o Ministério não avançou na discussão de custos e metas associados a três premissas – terminal, redução de conta e desoneração dos recursos – fundamentais para viabilizar a aplicação dos recursos do Fust, de modo eficiente e harmônico em relação aos ditames legais.

98. O conceito de terminal está estabelecido na LGT<sup>41</sup>. Diante das prescrições da Lei do Fust, os atores governamentais passaram a considerar o terminal como sinônimo de micro-computador. Estudos realizados pela Anatel<sup>42</sup>, no bojo da Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL, indicaram, à época, que cerca de 77% dos recursos deveriam ser utilizados para suportar os gastos com os terminais que seriam adquiridos. Apesar da importância dessa premissa, não tomamos conhecimento de estudos que avaliassem o impacto que a necessidade de recursos alocados aos terminais terá sobre o ritmo de desoneração de recursos, conforme a Lei do Fust prevê.

99. Cabe ressaltar ainda que os custos com os terminais – no caso os micro-computadores – deverão implicar, em alguma medida, gastos correntes permanentes, pois há a necessidade de atualização tecnológica dos equipamentos, além dos custos de manutenção envolvidos.

<sup>40</sup> Ofício n.º 704/2005/SE-MF, de 05/10/2005, e Nota Técnica n.º 1874/STN/COFIN, de 05/10/2005 (V. p., fls. 83/86), em atendimento ao Ofício/SEFID n.º 288/2005, de 27/09/2005, e Ofício n.º 796/2005/MP (V. p., fls. 91) e Nota Técnica n.º 31/DEINF/SOF/MP, de 10/10/2005 (Anexo 11, fls. 43/48), em atendimento ao Ofício/SEFID n.º 286, 27/09/2005 (V. p., fls. 30).

<sup>41</sup> “Art. 156 (...)

§ 1º Terminal de telecomunicações é o equipamento ou aparelho que possibilita o acesso do usuário a serviço de telecomunicações, podendo incorporar estágio de transdução, estar incorporado a equipamento destinado a exercer outras funções ou, ainda, incorporar funções secundárias.”

<sup>42</sup> V. 10, fls. 128.



100. A premissa de redução de conta, prescrita pelo art. 5º da Lei do Fust<sup>43</sup>, por sua vez também precisa ser definida a partir de estudos fundamentados, pois ela significa um gasto corrente e a Lei do Fust prevê que a desoneração ocorra em até 10 anos, a partir do início dos serviços da Concessionária<sup>44</sup>.

101. Concluimos, assim, que ambas as premissas – o terminal e a redução de conta – precisam ser estabelecidas objetivamente, a partir de estudos consistentes, a fim de que seja equacionada a terceira premissa – de desoneração de recursos.

102. A indefinição dessas premissas limita os resultados dos estudos de viabilidade econômica realizados, bem como impedem a priorização dos recursos orçamentários entre as ações que buscam atender aos objetivos da Lei do Fust. Assim, o Ministério das Comunicações, ao não avançar na definição dessas três premissas, foi deficiente na orientação à Anatel, dificultando o processo de criação do SCD.

103. A Consulta Pública n.º 493, relativa ao PGMU do SCD, definiu apenas metas progressivas para que a Concessionária atenda solicitações de acesso ao serviço. Nos arts. 13 e 14, que tratam dos estabelecimentos de ensino, duas definições relevantes ficaram pendentes: a redução de conta dos estabelecimentos de ensino e bibliotecas; e a especificação dos terminais, a qual seria definida em regulamentação posterior<sup>45</sup>.

104. Percebe-se, assim, que a Anatel realizou as Consultas Públicas sem que o Ministério tenha dado definições importantes, o que suscitou diversas críticas – comentadas adiante nos parágrafos 188 a 197, contribuindo para a não aceitação do SCD.

#### **Eventuais causas da deficiente atuação do Ministério**

105. A primeira eventual causa da deficiente atuação ministerial é a carência de um corpo técnico apto a tratar as complexas questões envolvidas, o que foi admitido pelo Secretário de Comunicação Eletrônica do Ministério, Joanilson Barbosa, em Audiência Pública realizada no Senado Federal<sup>46</sup>, já que segundo ele “o Ministério passou por um processo de quase extinção. Isso fez com que os seus ativos, em termos de inteligência, em termos de pessoas, de engenheiros, fossem todos transferidos para a Anatel. Isso é um processo histórico conhecido, reconhecido por todos”.

<sup>43</sup> “Art. 5º (...)”

VII – redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso do público, inclusive da internet, de forma a beneficiar em percentuais maiores os estabelecimentos freqüentados por população carente, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo;”

<sup>44</sup> “Art. 8º Durante dez anos após o início dos serviços cuja implantação tenha sido feita com recursos do Fust, a prestadora de serviços de telecomunicações que os implantou deverá apresentar balancete anual, nos moldes estabelecidos pela Anatel, detalhando as receitas e despesas dos serviços.

Parágrafo único. A parcela da receita superior à estimada no projeto, para aquele ano, com as devidas correções e compensações, deverá ser recolhida ao Fundo.”

<sup>45</sup> “Art. 13 As metas estabelecidas referem-se exclusivamente às escolas públicas de ensino fundamental, de ensino médio e instituições federais, estaduais e municipais de ensino profissionalizante, identificadas pelo Ministério da Educação para integrar o Programa Educação, aprovado pela Portaria n.º 2, de 17 de janeiro de 2001, do Ministério das Comunicações e posteriores, nos termos da regulamentação.

Art. 14 A prestação do SCD ao conjunto de escolas públicas de ensino fundamental, de ensino médio e instituições federais, estaduais e municipais de ensino profissionalizante deve basear-se nos requisitos definidos para esse conjunto fechado de usuários, conforme disposto no contrato de concessão e regulamento do serviço, observado o disposto na Portaria n.º 2, de 2001, do Ministério das Comunicações e posteriores.

Parágrafo único A quantidade de terminais solicitada por estabelecimento será adequada conforme critérios estabelecidos na regulamentação”

<sup>46</sup> Fl. 156 do Volume 10.

106. Outra causa reside na rotatividade de dirigentes do Ministério. A atuação inicial do executivo com relação ao Fust se deu no Governo FHC, na Gestão do Ministro Pimenta da Veiga. Dentro do atual governo, houve uma grande rotatividade, pois em menos de três anos, o Ministério foi dirigido por três diferentes Ministros, que por sua vez trocaram seus principais assessores.

107. Uma outra provável causa deriva da incapacidade do Ministério das Comunicações em interagir com outros Ministérios, em decorrência dos diversos núcleos de discussão de políticas de inclusão digital no âmbito do governo federal.

108. Por fim, especialmente em relação à gestão do Ministro Eunício, a expectativa em torno da aprovação do Projeto de Lei das Agências pode ter contribuído para que, em um primeiro momento o Ministério adotasse uma postura passiva em relação ao SCD, não apoiando a Anatel no enfrentamento dos diversos interesses envolvidos<sup>47</sup>; e sendo até inconsistente ao alegar a não consideração da premissa de desoneração nos estudos realizados pelo CPqD<sup>48</sup>.

#### **4.2. Existe definição de quais programas, projetos e atividades governamentais poderão ser financiados com os recursos do Fust?**

109. Como demonstraremos nesta seção, a dispersão e o baixo impacto das iniciativas de inclusão digital no âmbito do governo federal, por um lado, realçam a premência da aplicação dos recursos do Fust, por outro, demonstram a fragmentação das discussões em diversas instâncias governamentais.

110. No âmbito do Fust, há uma discussão sobre a evolução no conceito de universalização das telecomunicações, a qual seria uma importante barreira para a utilização dos recursos do Fust. A tese defendida considera que o conceito de universalização previsto na LGT(1997) estaria associada ao serviço telefônico, enquanto que a Lei do Fust (2000) teria inovado, ao prescrever a universalização da internet.

111. A análise procedida pela equipe de auditoria conduz inevitavelmente a não se aceitar essa tese, pois, a evolução do conceito de universalização está prevista desde o início, na própria LGT, e foi apenas explicitada pela Lei do Fust [parágrafos 118 a 126]. O problema central não parece ser a evolução do conceito de universalização, em si, que é inerente a própria natureza de mudanças tecnológicas – muito velozes nas telecomunicações. Diante dessa evolução, o que está impedindo a aplicação dos recursos é – antes e primordialmente – a falta de integração e de articulação entre os Ministérios envolvidos nas diversas iniciativas de inclusão digital do Governo Federal [parágrafos 127 a 150].

112. Entre essas iniciativas, destacamos, à guisa de exemplificação, o caso do Programa Gesac – Governo Eletrônico e os Serviços de Atendimento aos Cidadãos –, do Ministério das Comunicações, que a despeito de ter diretrizes próprias para a definição de seu público-alvo, tem sido utilizado sistematicamente para viabilizar o acesso à internet em diversas outras iniciativas do governo federal, o que pode, inclusive, estar impedindo o programa de atingir seus próprios objetivos. Esse uso dispersivo do Gesac, conjuntamente com a falta de integração entre todas as demais iniciativas, pode estar levando a um desperdício de recursos públicos [parágrafos 139 a 143].

113. Outra questão fundamental relacionada à utilização dos recursos do Fust, refere-se ao modo como está concebido hoje o acesso à internet, nas iniciativas de inclusão

<sup>47</sup> Comentado nos parágrafos 0 a 0 da seção 4.3.1.

<sup>48</sup> Comentado na seção 4.3.2.

digital, pois limita a capacidade do Estado de reduzir as desigualdades sociais, como se percebe preponderantemente no Programa Telecentros de Negócios, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. Nesse programa, a conectividade à rede só é resolvida nos locais em que há viabilidade econômica, em geral nas regiões mais desenvolvidas. Assim, essa concepção atual contribui para a perpetuação do status quo de desigualdade no Brasil [parágrafo 135].

114. Ressaltamos que a proposta do Fust é exatamente a de disponibilizar serviços de telecomunicações onde não há interesse para a iniciativa privada<sup>49</sup>, consistindo em uma ferramenta fundamental, de que dispõe o Estado, para reduzir as desigualdades advindas da dificuldade no acesso às telecomunicações.

115. Identificamos, ainda, que um importante programa governamental do Ministério da Educação, o Proinfo, teve seus objetivos bastante comprometidos, pois dependia em grande medida dos recursos do Fust [parágrafos 151 a 160].

116. Apesar de toda a falta de integração identificada, percebe-se que não há ainda consenso sobre qual instância governamental deveria centralizar as ações de inclusão digital, ou pelo menos garantir a integração dos esforços [parágrafos 144 a 147]. O irrelevante orçamento que vem sendo despendido nos programas – que persistem não integrados –, conjuntamente com a retenção dos recursos do Fust, configuram um quadro de falta de prioridade, do Governo Federal, para a inclusão digital.

117. Por tudo isso, concluiremos a presente seção ressaltando a importância de uma participação mais ativa da Casa Civil, haja vista sua legitimidade para arbitrar os interesses divergentes e para definir o orçamento adequado ao conjunto de iniciativas de inclusão digital [parágrafos 161 a 171].

4.2.1. Não há uma política integrada – nem prioridade – para as iniciativas de inclusão digital do Poder Executivo Federal

#### **A evolução do conceito de universalização**

118. Esta subseção irá refutar o argumento de que a evolução no conceito de universalização das telecomunicações seria importante barreira para a utilização dos recursos do Fust. A tese a ser desconstruída considera que o conceito de universalização previsto na LGT (1997) estaria associada ao serviço telefônico, enquanto que a Lei do Fust (2000) teria inovado, ao prescrever a universalização da internet.<sup>50</sup>

119. A LGT prescreveu inicialmente apenas a universalização do serviço telefônico<sup>51</sup>, o que foi regulamentado por meio do Decreto n.º 2.592/98, que criou o Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU – do Serviço de Telefonia Fixa Comutada – STFC.

120. Entretanto, parecer elaborado pela Sefid esclareceu, já em 2001<sup>52</sup>, que a referência à universalização da internet estava também presente na LGT, como se pode observar no trecho abaixo, da Exposição de Motivos n.º 231, do Ministério das Comunicações, que acompanhou o Projeto da Lei Geral das Telecomunicações:

“Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como por exemplo a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas públicas, de acessos à

<sup>49</sup> Lei do Fust, art 1º, “fica instituído o (...) Fust, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço (...)”

<sup>50</sup> Ver por exemplo: Vedana (2004), p. 4.

<sup>51</sup> Parágrafo único do art. 64.

<sup>52</sup> Essa foi a interpretação dada pelo Acórdão TCU n.º 1107/2003.

*Internet, e o acesso, a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponível, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações”*

121. A Lei do Fust apenas explicitou a referência legal a outros serviços a serem universalizados. O art.5º previu 13 diferentes objetivos de universalização a serem atingidos com a aplicação dos recursos do Fust. Desses 13 objetivos, 4 – os incisos V, VI, VII e VIII – têm de ser atendidos, diante da atual regulamentação, por outro serviço que não o STFC, pois fazem referência a **serviços de redes digitais de informação**.

122. Nos demais objetivos – relacionados ao STFC –, constatamos ainda uma outra inovação, na medida em que se priorizou os seguintes beneficiários: estabelecimentos de ensino, bibliotecas, instituições de saúde, órgãos de segurança pública e instituições de assistência a deficientes.

123. Identificamos, assim, duas evoluções significativas no conceito de universalização, no bojo da Lei do Fust: primeiro, na explicitação legal de objetivos, antes implícitos na LGT; segundo, na eleição de beneficiários prioritários<sup>53</sup>.

124. Essas inovações legitimaram e demandaram uma participação efetiva de outros Ministérios na formulação de políticas, ao passo que na universalização do serviço telefônico eram suficientes as atuações do Ministério das Comunicações e da Anatel.

125. Acrescentamos que, não obstante a Lei n.º 9.998/2000 ter atribuído unicamente ao Ministério das Comunicações a competência de formulação de políticas e programas governamentais, isso não implica que ele deva trabalhar de forma desarticulada. Tanto é assim, que a Exposição de Motivos, de n.º 595/MC, dispôs mais corretamente, ao prever a participação de outros Ministérios, como por exemplo no caso do Programa de Educação:

“3.2.1 – Programa de Educação - Ao Ministério das Comunicações, com a participação do Ministério da Educação, caberá a proposição do programa relativo aos incisos III, V, VI e VII do item 3.1 desta Política.”

126. Assim, a dinâmica de evolução no conceito de universalização nos serviços de telecomunicações já estava prevista na LGT e foi apenas explicitada pela Lei do Fust.

#### ***Há necessidade de integração e coordenação entre os Ministérios***

127. A evolução comentada anteriormente tornou mais complexa a formulação – e implementação – das políticas e dos programas governamentais para a aplicação dos recursos do Fust, por exigir capacidades de colaboração e articulação entre as diferentes áreas governamentais, o que ultrapassa o âmbito do Ministério das Comunicações.

128. A complexidade é maior, por exemplo, na definição das metas de universalização. Como sugerido pela Fundação André Tosello, em documento intitulado “contribuição ao debate sobre o SCD”, de 26/2/2004, (fls. 48 a 53 do volume 10), faz-se necessário, além do PGMU, um plano de metas específico para cada entidade beneficiada pelos recursos do Fust.

129. O mesmo se pode dizer em relação aos indicadores de desempenho. O TCU, por meio de auditorias operacionais, vem nos últimos anos identificando graves deficiências na definição desses indicadores, como foi o caso de auditoria realizada em 2000, no Proinfo.

<sup>53</sup> Ressalteamos entretanto a faculdade do Poder Executivo de poder priorizar um ou apenas alguns dos diversos objetivos e beneficiários, como estabelece o art 2º da Lei n.º 9998/2000. Como comentado na seção xxx, verifica-se que, apesar de não haver atualmente nenhuma definição de prioridades – orçamentária ou regulamentar –, o Poder Executivo, em duas ocasiões, manifestou a intenção de priorizar a universalização de uma modalidade de serviço de telecomunicações que favorecesse a utilização da internet, em especial beneficiando os estabelecimentos de ensino.



Duas inspeções realizadas nos anos seguintes constataram a não implementação dos indicadores de desempenho do programa<sup>54</sup>, o que levou o Tribunal, em 2004, a determinar<sup>55</sup> ao MEC “que passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha sua tomada de contas anual, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução do Programa Nacional de Informática na Educação”.

130. Maior complexidade também se verifica na necessidade de uma clara divisão de papéis entre os Ministérios e na possibilidade de divergência de interesses políticos, pois os ritmos de trabalho e as prioridades de cada um tem de ser compatibilizados em torno de uma agenda comum relacionada ao Fust.

131. Por fim, destacamos ainda que a necessidade de integração com programas conexos exigirá aporte adicional de recursos orçamentários. No caso do Proinfo, ações relativas ao conteúdo educacional, ao treinamento pedagógico e a demais ações acessórias demandaram um adicional de aproximadamente 33%<sup>56</sup> sobre o que foi aplicado em equipamentos e software.

#### **Programas e Ações de inclusão digital não estão integrados**

132. Diversas ações de inclusão digital foram lançadas nos últimos anos, as quais têm sido conduzidas por diferentes órgãos, sem haver no entanto uma instância que integrasse todos os projetos.

133. O coordenador do Comitê Técnico de Inclusão Digital do governo federal<sup>57</sup> forneceu à equipe de auditoria uma listagem (fls. 65 a 68 do Volume 10) com 18 diferentes ações de inclusão digital, que estão sendo desenvolvidas por cerca de 15 Ministérios e outros órgãos federais.

134. Na Tabela 7 estão listadas as principais iniciativas governamentais e a forma como se dá o provimento de acesso à internet em cada caso.

**Tabela 7 – Descrição dos principais Programas de Inclusão Digital do Governo Federal**

	Ministério coordenador	Descrição resumida dos programas governamentais	Provimento de acesso à internet	Ano de início
GESAC	Comunicações	Oferece conexão à internet, a diversos públicos-alvo, a maioria definida por outros Ministérios (Educação, Defesa, Cultura e Desenvolvimento Social)	GESAC	2002
PROINFO	Educação	Visa promover, nas escolas de educação básica, o uso das TICs como apoio pedagógico	GESAC, Estados, Municípios e ONGs	1997
Casa Brasil	Ciência e Tecnologia e Casa Civil (ITI)	Telecentros para que comunidades carentes tenham acesso à internet	GESAC	2005
Cidadão Conectado Computador para Todos	Presidência	Subsidia e dá crédito para a compra de microcomputadores, com acesso facilitado à internet	Indefinido	2005
Ponto de Cultura	Cultura	Espaço com acesso à internet que integra diversas iniciativas culturais	GESAC	2004
Telecentro de Informação	Desenvolvimento	Telecentros que oferecem acesso à internet	Instituições parceiras	2003

<sup>54</sup> Resultaram no Acórdão n.º 318/2003 e Decisão n.º 1301/2002, sessões plenárias respectivamente de 2/4/2003 e de 2/10/2002.

<sup>55</sup> Acórdão n.º 470/2004, sessão plenária de 28/04/2004.

<sup>56</sup> Essa é a média histórica do Proinfo, de acordo com informações da SEED/MEC (Volume 13).

<sup>57</sup> Criado pela portaria interministerial n.º 264, de 4/3/2004, é um dos comitês técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE –, que por sua vez foi instituído pelo Decreto Federal (sem número) de 18 de outubro de 2000, no âmbito do Conselho de governo, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo eletrônico, voltado à prestação de serviços e informações aos cidadãos.

Negócios	Indústria e Comércio MDIC	empresas de pequeno porte	(prefeituras, ONGs entidades de classe)	e	
----------	------------------------------	---------------------------	--	---	--

Fonte: Sefid/TCU

135. Cada programa tem suas especificidades, sendo que o acesso à internet é um elemento importante e comum a todos. No entanto, verificamos que a solução de conectividade à rede internet, em alguns casos, não foi equacionada e, nos demais está concebida de forma frágil e ineficiente.

136. No projeto Cidadão Conectado<sup>58</sup> – chamado inicialmente de PC Conectado –, ainda não se definiu como oferecer conexão à internet aos seus beneficiários. Recente Decreto<sup>59</sup> apenas definiu que o Ministério das Comunicações e a Anatel são os órgãos competentes pela regulamentação – a qual ainda não foi efetivada.

137. Já os Telecentros de Negócios, Programa do MDIC, absteve-se de prover conexão à internet. Sua proposta é identificar parceiros – associações de classe e sindicatos, por exemplo –, os quais ficam responsáveis por viabilizar a conexão à rede.

138. O Proinfo, como comentaremos na seção seguinte, é o programa governamental mais prejudicado pela não aplicação dos recursos do Fust, por dois motivos: primeiro, por que o Poder Executivo iria destinar parcela significativa dos recursos para a educação<sup>60</sup>; e, segundo, por que há a possibilidade<sup>61</sup>, no caso do Proinfo, de se custear também os microcomputadores.

139. Além do Proinfo, os Programas Ponto de Cultura e Casa Brasil dependem das antenas do GESAC para viabilizar a conexão à internet. Nesse caso, identificamos potencial ineficiência e desperdício de recursos públicos, pois o custo do acesso por satélite é maior do que outras opções – por exemplo, o serviço ADSL oferecido pelas empresas de telefonia fixa (conhecidos por Speedy, Brturbo e Velox) – e, por isso, o GESAC deveria se restringir aos locais onde não é economicamente viável outro tipo de acesso. Como o GESAC deve atender qualquer local que seja demandado pelos Programas, poderão haver locais em que outra opção mais barata estaria disponível.

140. Além disso, ocorre um uso difuso que compromete os objetivos do GESAC, como foi admitido pelo próprio Ministro das Comunicações, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, de 15/10/2005:

“Para [Hélio] Costa, o governo perdeu o controle sobre o programa Gesac. Uma das razões para o descontrole foi a participação paralela de vários ministérios no projeto. O Ministério da Educação, segundo Costa, determinou a localização dos pontos (2.200) destinados às escolas, sem consultar as Comunicações; a Defesa, por sua vez, determinou

<sup>58</sup> Instituído pelo Decreto n.º 5.542, de 20/9/2005.

<sup>59</sup> Decreto n.º 5581, de 10/11/2005:

Art. 1º O art. 4º do Decreto no 4.733, de 10 de junho de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único. Para assegurar o disposto nos incisos II e VII:

I - o Ministério das Comunicações fica incumbido de formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas, bem como exercer a coordenação da implementação dos projetos e ações respectivos, no âmbito do programa de inclusão digital;

II - a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL deverá desenvolver instrumentos, projetos e ações que possibilitem a oferta de planos de serviços de telecomunicações, observando as diretrizes e metas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações e o regime de tratamento isonômico como instrumento para redução das desigualdades sociais.”

<sup>60</sup> Comentado nos parágrafos 34 a 35.

<sup>61</sup> Comentado no parágrafo 98.

a localização das antenas nas áreas militares. Sindicatos e organizações não-governamentais foram escolhidos pelo Ministério da Ação Social. O resultado, segundo Costa, é que o Ministério das Comunicações desconhece a localização exata das antenas.”

141. Cabe destacar que relatório de auditoria da Controladoria Geral da União – CGU –, de julho de 2005, identificou outras irregularidades operacionais no GESAC, como o não provimento de acesso à Internet em cerca de 30% das unidades visitadas pela auditoria realizada, embora estivesse havendo o pagamento mensal de R\$ 952,64 por cada ponto de acesso (fl. 60 do volume 11).

142. A partir do relatório da CGU, percebemos ainda outra disfunção no Programa, pois uma das premissas para instalação das antenas era que as dependências do local possuíam acesso público livre e fácil (fl. 55 do volume 11). Entretanto, o Ministério da Defesa se tornou um dos principais beneficiários do GESAC, com pontos de acesso apenas para uso interno, podendo comprometer os objetivos iniciais do Programa.

143. Destacamos, por fim, que se previa<sup>62</sup> a absorção do GESAC pelo SCD. Essa solução otimizaria os gastos públicos federais com iniciativas de inclusão digital, na medida em que deveria haver competição pelas outorgas do novo serviço e novas concessionárias poderiam ter mais flexibilidade e racionalidade na escolha das tecnologias empregadas.

144. A necessidade de integração nas ações de inclusão digital vem sendo debatida, há algum tempo, em vários órgãos governamentais, mas ainda não temos conhecimento de ações concretas que permitam tal integração.

145. Em 4/8/2004, o ex-secretário-executivo da Casa Civil, Swedenberger Barbosa, anunciou<sup>63</sup> (fls. 69 a 72 do volume 10) a intenção do governo federal em criar o então denominado **Programa Brasileiro de Inclusão Digital (PBID)**, com o objetivo de ampliar a proporção de cidadãos – sobretudo os de baixa renda – com acesso às tecnologias da informação. A idéia, àquela época, como destacado por Barbosa, era reunir todas<sup>64</sup> as ações já desenvolvidas, em vários ministérios e órgãos federais, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

146. Decorridos mais de um ano do anúncio do PBID – e sem qualquer ação coordenada e efetiva nesse período –, o assunto voltou a tona, com declarações<sup>65</sup> do novo Ministro das Comunicações, Hélio Costa, que manifestou o interesse em centralizar as diversas iniciativas de inclusão digital em seu ministério, indo assim de encontro à proposta anterior da Casa Civil, que pretendia, ela mesma, centralizar as ações.

<sup>62</sup> Consulta Pública n.º 494, do PGMU “Art. 8º (...)

Parágrafo 2º Em especial, no caso das solicitações referentes ao atendimento do Programa Educação, deve ser considerada a necessidade de continuidade da prestação de serviço de telecomunicações para as entidades atendidas pelo Projeto Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão GESAC.”

<sup>63</sup> Entrevista à Agência Brasil (<http://www.radiobras.gov.br>). Acesso em 17/10/2005.

<sup>64</sup> Ele citou as seguintes iniciativas: “No Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, existem os telecentros de informações e negócios; no Ministério da Educação, o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo); os Pontos de Cultura, no Ministério da Cultura; o Governo Eletrônico e os Serviços de Atendimento aos Cidadãos (Gesac), no Ministério das Comunicações; o Projeto Rede Florestas, da Eletronorte, com participação direta do Instituto Nacional de Tecnologia de Informação (ITI) da Casa Civil; os projetos de Telecentros BR, da Petrobrás e do ITI, o CorreiosNet, dos Correios e do Ministério das Comunicações; o Programa de Inclusão Digital de Pescadores, da Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca, além da doação de máquinas usadas, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, só para citar alguns. Há outras ações menores que não foram citadas.”

<sup>65</sup> Por exemplo, em entrevista à revista Isto é Dinheiro, de 14/07/2005.

147. Mais recentemente, no primeiro semestre de 2005, a Consultoria BDO Trevisan foi contratada para elaborar o agora denominado **Macro Plano de Inclusão Digital** (fls. 15 a 26 do volume 10) para o governo federal. Mais uma vez ficou clara a falta de integração, como se vê pelas seguintes conclusões a que chegou a Consultoria:

- “não há coordenação clara e centralizada entre os diversos programas governamentais existentes, não havendo também um alinhamento com as iniciativas dos governos estaduais e municipais” (fl. 17);

- “a coordenação centralizada permite o melhor aproveitamento dos recursos públicos e privados, conduzindo atividades complementares com resultados alinhados aos objetivos de longo prazo” (fl. 18);

- “além da grande sobreposição de programas de acesso coletivo sem o alcance de uma grande amplitude, há uma carência de programas significativos de capacitação e conteúdo” grifos nossos (fl. 21).

148. Com relação a essa última conclusão, a pequena amplitude apontada pode ser atribuída aos inexpressivos recursos orçamentários direcionados às ações de inclusão digital. O GESAC, que como se viu é um Programa estratégico e essencial, tem um orçamento previsto para 2006 de aproximadamente R\$ 69 milhões, ao passo que a previsão de arrecadação do Fust, para o mesmo período, é de R\$ 664 milhões<sup>66</sup>, o que demonstra a importância dos recursos do Fust para a diminuição da exclusão digital no Brasil.

149. Diante do exposto nesta subseção, é forçoso chegar às seguintes conclusões:

- o fato de as iniciativas de inclusão digital persistirem dispersas e sem um orçamento relevante caracteriza falta de prioridade do governo federal para o assunto;

- o acesso à internet, elemento essencial das diversas iniciativas de inclusão digital, ainda não está equacionado de forma satisfatória;

- o Gesac, da forma como está implementado hoje – por meio de satélite –, é uma solução ineficiente para atender às diversas outras iniciativas, as quais exigem flexibilidade na escolha dos locais de atendimento;

- constatamos um descompasso entre a retórica e a prática do governo federal que, apesar de anunciar há mais de um ano a integração das ações, até o presente momento não apresentou resultados relevantes que demonstrassem uma política integrada de inclusão digital.

150. Essas conclusões remetem a uma oportunidade e uma ameaça para o Fust: oportunidade, na medida em que ele poderia aperfeiçoar o acesso à internet dos demais programas; e ameaça, pois como mostramos nos parágrafos 127 a 131, a sua solução prescinde de uma ação governamental integrada.

#### **Proinfo: 6,5 milhões de alunos deixaram de ter acesso à internet**

151. O Ministério da Educação instituiu o Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo –, por meio da Portaria n.º 522, de 9/5/1997, com o objetivo de promover, nas escolas públicas brasileiras de educação básica, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs como ferramenta de apoio pedagógico ao processo de ensino-aprendizagem. As diretrizes do Programa foram definidas pela Secretaria de Educação a Distância do MEC – SEED –, a quem cabe a coordenação nacional do Proinfo em concordância com o Conselho Nacional das Secretarias Estaduais de Educação – CONSED.

---

<sup>66</sup> Fonte: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 17/10/2005.



152. Na Tabela 8, estão as informações básicas de evolução do programa desde sua criação.

Tabela 8 – Proinfo - Dados Acumulados

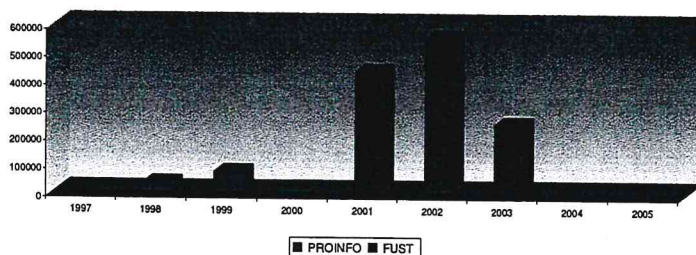
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Escolas atendidas	27	206	2.320	2.530	2.910	4.683	4.683	4.913	4.936
Alunos beneficiados	36.989	299.026	3.438.722	3.731.537	4.022.409	5.834.614	5.834.614	6.102.831	6.114.135
Computadores disponíveis	2.950	6.488	29.966	31.692	36.635	53.296	53.296	58.296	58.681
Orçamento executado	7.191	40.110	113.260	131.838	145.506	195.719	209.209	223.640	233.290

Fonte: SEED/MEC

153. A Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL, caso tivesse sido concretizada<sup>67</sup>, teria representado um marco evolutivo para o Proinfo. A Licitação tinha por meta o atendimento de 12.515 estabelecimentos públicos de ensino médio, instaladas em 5.063 municípios, atendendo mais de 6,5 milhões de alunos.

154. Seria destinado para o Programa cerca de R\$ 1,15 bilhão de reais, durante a vigência do PPA 2001-2003 (Fl. 36 do volume 11), valor esse que é 5 vezes maior do que o orçamento total executado pelo Proinfo, em todos os seus 9 anos de existência. A seguir, o gráfico 4 ilustra a importância do Fust para o Proinfo.

Gráfico 4 – Orçamento do Proinfo e do Fust



Fonte: PPA 2001 – 2003 e SEED/MEC

155. O Ministério da Educação, em resposta à diligência realizada por esta Unidade Técnica<sup>68</sup> (Volume 13), assim resumiu os impactos que deixaram de ser alcançados:

“Tendo em vista que todos os Estados assinaram seus termos de adesão para utilização do FUST (...) Que pelo menos 70% dos Estados cumpriram suas metas de adaptações físicas das unidades escolares a serem contempladas e a capacitação dos agentes

<sup>67</sup> A discussão acerca da fracassada tentativa de se utilizar o Fust nessa licitação encontra-se nos parágrafos 0 a 0 deste relatório de auditoria.

<sup>68</sup> Ofício/Sefid n.º 293/2005, de 3/10/2005 (Vp., fls. 52/53).

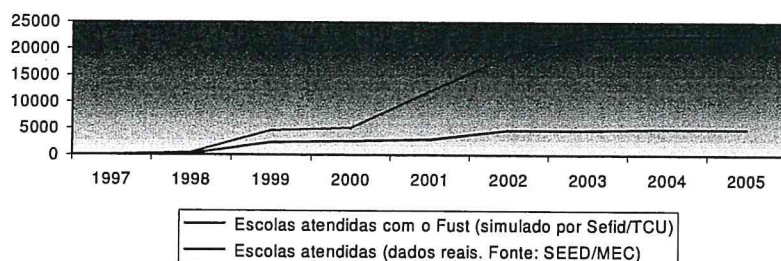
educacionais envolvidos, ocorre grande frustração da não utilização dos recursos do FUST nos sistemas de ensino.

A grande maioria das unidades previamente preparadas estão até hoje esperando os recursos tecnológicos previstos (hardware, software e conexão internet) e **a cada dia que passa esse investimento vai sendo depreciado e até mesmo perdido**, pela ocupação sistemática dos espaços montados para outras atividades das unidades escolares e **perda do efetivo já capacitado para o mercado privado**, onde os conhecimentos por eles desenvolvidos encontram aplicabilidade.

Isso pode [ser] constatado pela própria evolução do Proinfo, que até 2002 havia conseguido implementar 4.706 novas unidades escolares e **de lá para cá só conseguiu executar a aquisição do equivalente a 500 unidades escolares (...). Dentro de uma previsão do Fust, para o mesmo período, de atendimento de 13.237 novos pontos.**" (grifos nossos)

*Para efeito de avaliação dos benefícios que deixaram de ser alcançados, em função da revogação da licitação, tem-se a seguir, no gráfico 5, a comparação da evolução do número de escolas atendidas pelo Proinfo com uma simulação, do que teria ocorrido se tivesse sido aplicado os recursos do Fust.*

*Gráfico 5 – Simulação da quantidade de escolas do Proinfo que deixaram de ser atendidas em função da não aplicação do Fust*



157. A simulação anterior considerou a utilização de recursos do Fust somente até 2003. Percebe-se assim que ainda mais escolas poderiam estar sendo beneficiadas pelo Proinfo, com os recursos arrecadados a partir de 2004.

158. Ressaltamos ainda o iminente descumprimento da Lei n.º 10.172, de 9/1/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação. Nessa Lei, a meta de n.º 18 do capítulo de Educação a Distância determina à União:

“Instalar, em cinco anos, 500.000 computadores em 30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso à internet.”

159. Há menos de 6 meses do fim do prazo previsto na Lei, verificamos que há hoje menos de 60.000 computadores e 5.000 escolas atendidas.

160. Assim, os prejuízos sofridos pelo Proinfo indicam, mais uma vez, a importância da participação mais ativa da Casa Civil na busca de uma solução para o Fust, conforme abordaremos a seguir.

***É importante a participação mais ativa da Casa Civil***

161. Como destacado em vários pontos deste relatório, há diversos entes da administração federal – legitimados a formular política e a implementar ações – que podem se beneficiar com a aplicação dos recursos do Fust. Entretanto, até o presente momento, não há uma definição clara e formal de prioridades, nem de objetivos a serem atingidos com a implementação dos recursos do Fust. Dito de outra forma, falta uma política pública consistente que integre as diversas possibilidades de aplicação dos recursos do Fust e determine com clareza os destinos de sua aplicação e os resultados esperados. Certamente, o desenho de uma política que trace estratégias consistentes de utilização do Fust depende da capacidade de articulação intragovernamental na busca de colaboração entre atores nos mais diferentes ministérios, por um lado, e na supervisão da condução de uma linha de atuação integrada, que indique prioridades, na área de inclusão digital, por parte do próprio coordenador de ações do poder executivo, a Casa Civil, por outro lado.

162. O exemplo concreto dessa ausência de prioridade está nas previsões orçamentárias, as quais, a partir de 2003, deixaram de ter qualquer perspectiva de execução.

163. Como a definição orçamentária das ações do Fust potencialmente envolverá diversos Ministérios, fica claro o papel da Casa Civil na interlocução com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o Ministério da Fazenda e com o Congresso Nacional, a fim de que se rompa a inércia de contingenciamento de recursos que vem ocorrendo.

164. Ainda na questão orçamentária, a Casa Civil deve intervir com vistas a garantir recursos para Programas conexos, conforme descrito no parágrafo 131. Só assim a efetividade da ação governamental será atingida.

165. Como comentado na seção 4.1.1, a atuação do principal formulador de políticas para o Fust, o Ministério das Comunicações, tem sido deficiente. Diversas causas são suscitadas para essa deficiência. A primeira é a alta rotatividade do corpo dirigente, que impôs um custo de aprendizado e retrabalho às ações do Ministério das Comunicações. Segundo, verificamos que o Ministério não vem dispondo de uma estrutura de servidores suficientes e capacitados para lidar com complexidade das questões associadas ao Fust. Por fim, no caso do ex-Ministro Eunício, além das outras causas, o Projeto de Lei das Agências Reguladoras também contribuiu para a indefinição, pois se aguardava, com a sua aprovação, uma alteração substantiva na Lei do Fust.

166. Em todas as causas apontadas, é a Casa Civil o órgão legalmente competente para buscar uma solução, conforme prescreve o art. 2º da Lei n.º 10.683/2003:

“À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, (...) bem como na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal”

167. Nessa prescrição legal, também identificamos uma outra demanda para a Casa Civil, qual seja, a necessidade de integração das ações de governo. O representante do Presidente da República é quem melhor possui a visão sistêmica necessária para otimizar e integrar as diversas iniciativas de inclusão digital, bem como as futuras ações vinculadas ao Fust.



168. Apontamos ainda, na seção anterior, os prejuízos causados pela não aplicação dos recursos do Fust ao Proinfo, o que também realça a necessidade da atuação mais ativa da Casa Civil.

169. Por fim, constatamos que o Ministério das Comunicações não faz parte da Câmara de Políticas Sociais, instância de discussão da ação governamental, no que tange às políticas de cunho social. A Câmara foi criada pelo Decreto n.º 4.714/2004, alterado pelo Decreto n.º 5.234/2004, com a seguinte finalidade:

“Art. 1º Fica criada a Câmara de Política Social, do Conselho de Governo, com a finalidade de propor políticas públicas no âmbito das matérias relacionadas à área social do Governo Federal, visando a articulação das políticas e o acompanhamento da implementação dos programas cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério.”

170. O art. 2º define que os componentes dessa Câmara, serão os Ministros de Estado e Secretários das seguintes pastas: I - Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; II - da Assistência Social; III - da Previdência Social; IV - do Trabalho e Emprego; V - do Planejamento, Orçamento e Gestão; VI - da Justiça; VII - da Educação; VIII - da Cultura; IX - do Esporte; X - do Desenvolvimento Agrário; XI - Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; XII - do Gabinete de Segurança Institucional; XIII - da Integração Nacional; XIV - das Cidades; XV - da Saúde; XVI - do Turismo; XVII - da Fazenda; XVIII - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; XIX - de Minas e Energia; XX - da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; XXI - da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; XXII - da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e XXIII - da Secretaria-Geral da Presidência da República.

171. Considerando as potencialidades de redução da desigualdade social que o Fust vislumbra e a necessidade de interlocução do Ministério das Comunicações com diversos outros Ministérios, sugerimos a avaliação da inclusão do Ministério das Comunicações nessa Câmara.

#### **4.3. Quais problemas houve na formulação do SCD que, se sanados, poderiam trazer maior expectativa de sucesso na utilização dos recursos do Fust?**

172. Conforme a interpretação dada pelo TCU no Acórdão 1107/2003<sup>69</sup>, a aplicação dos recursos do Fust deveria seguir as seguintes etapas: i) definição pela Anatel de serviço de interesse coletivo, prestado em regime público, de uma modalidade de serviço de telecomunicações; ii) edição pelo Presidente da República de decreto instituindo o regime público de prestação do referido serviço; iii) aprovação por decreto de um plano geral de outorgas para o novo serviço; iv) aprovação por decreto de um plano geral de metas para a progressiva universalização da nova modalidade de serviço; v) licitação pela Anatel da outorga das concessões previstas no plano geral de outorgas.

173. Como detalharemos nesta seção, a Anatel não cumpriu de forma satisfatória a primeira etapa – de definir um serviço, com as características requeridas pela Lei do Fust –, comprometendo eventual desencadeamento de ações que culminassem na utilização efetiva dos recursos<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Essa interpretação vincula-se ao objeto tratado na Consulta realizada pelo Ministério das Comunicações, que visava a utilização dos recursos para prover aos estabelecimentos de ensino e de saúde o acesso às redes digitais de informações.

<sup>70</sup> Ressalte-se que, conforme descrito nas duas seções anteriores deste relatório, a probabilidade de se efetivar uma licitação para aplicação dos recursos era muito baixa, pois o Ministério, em conjunto com os demais



174. A falta de uma política explícita do Poder Executivo, como comentado na seção 4.1.1 deste relatório, gerou expectativas nos mais diversos grupos de interesse, que viam o Fust como uma panacéia para suas necessidades de serviços de telecomunicações e, em muitos casos, a única fonte de recursos viável para implementar seus projetos. Entre os possíveis beneficiários dos recursos do Fust destacam-se os Ministérios da Educação, Saúde, Justiça e Defesa.

175. A desorientação do Executivo culminou em despertar interesses ainda mais difusos para utilização dos recursos do Fust, não somente entre segmentos do Executivo, mas também nos distintos grupos fornecedores de serviços e de infra-estrutura de telecomunicações e na Sociedade Civil, em geral. Esse desconcerto, de certo modo, criou, em alguns atores, a descrença de que os recursos pudessem de fato ser aplicados<sup>71</sup>.

176. Todos esses interesses se refletiram nas mais de 1.000 contribuições recebidas pela Anatel nas três Consultas Públicas, que visaram a criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD. A maioria dessas contribuições buscavam, no bojo de suas argumentações, a defesa do interesse – ainda que legítimo – de cada ator.

177. Cabe à Agência – e ao Ministério, na formulação política – equacionar os diversos interesses individuais de atores relevantes, em consonância com os objetivos gerais estabelecidos pelo arcabouço regulatório vigente e pelas diretrizes contidas nas políticas de universalização de telecomunicação e inclusão digital, oriundas do Executivo Político e do Congresso Nacional. Como no presente caso há muitos interesses defendidos – antagônicos, em alguns casos –, não seria possível conceber um novo serviço que atendesse a todos os interesses. Assim, nem todas as críticas que o SCD gerou podem ser associadas a uma deficiência na atuação da Anatel, mas antes, podem se relacionar a tentativas de determinados atores em verem atendidos, ou preservados, os seus próprios interesses [parágrafos 188 a 197].

178. Ressaltamos, porém, a incerteza gerada pela passividade da Anatel na regulação econômica do setor, em especial, pela incapacidade da Agência em regular o unbundling. Como comentaremos nesta seção, esse é um ponto fundamental – para que haja competição pelos recursos do Fust – e, assim, merece maior atenção por parte da Agência [parágrafos 198 a 206].

179. Após a realização da Consulta Pública n.º 480 – encerrada em 1º/3/2004 –, foram elaboradas três versões diferentes de regulamento para o Serviço de Comunicações Digitais – SCD. Apesar das alterações promovidas pela última delas, intitulada Proposta do Relator, ter sido aprovada por três dos cinco Conselheiros, a Agência decidiu não deliberá-la, o que demonstra não ter havido consenso suficiente acerca da referida proposta [parágrafos 207 a 226].

180. O Conselho Diretor da Anatel decidiu, então, em 6/10/2004, não enviar ao Ministério das Comunicações uma proposta final de regulamento do SCD, mas tão somente minutas de Exposição de Motivos e de Decreto, para instituição de um novo serviço pelo Presidente da República.

---

entes relevantes para o deslinde desta matéria, no âmbito do Executivo Federal, não foram capazes de formular, até o momento, uma política de inclusão digital integrada e consistente.

<sup>71</sup> A equipe de auditoria chegou a essa conclusão em decorrência da análise de diversas entrevistas (Anexo 2) que realizou com importantes atores governamentais e da sociedade civil, que desacreditam que o Fust possa ser efetivamente utilizado por este Governo, seja pela falta de diretriz seja pela não conclusão do SCD.

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc\Acord\20060120\TC-010-889-2005-5.doc>

181.A Exposição de Motivos proposta não foi suficientemente clara para caracterizar objetivamente o serviço que seria criado, indicando, mais uma vez, não ter havido consenso suficiente na Agência para aprovar o SCD.

182.Após receber a proposta da Anatel, o Ministério demandou novos estudos à Agência, alegando que a premissa de desoneração dos recursos do Fust não havia sido considerada nos estudos anteriormente realizados pelo CPqD – em trabalho de consultoria solicitada pelo Ministério.

183.Constatamos, entretanto, que a desoneração havia sido considerada pelo CPqD, o que reforça as críticas apresentadas na seção 4.1.1, sobre a deficiente atuação do Ministério das Comunicações na formulação de políticas para o Fust.

184.Verificamos, por fim, que a Anatel precisará contratar nova consultoria externa para a realização de estudos mais consistentes e profundos – principalmente para a definição do Plano Geral de Outorgas – PGO<sup>72</sup>. Além disso, outras medidas necessárias para viabilizar o uso dos recursos do Fust – edital e formato de licitação, plano geral de metas de qualidade e demais ações regulatórias – não foram ainda especificadas pela Anatel.

185.Assim, a falta de consenso interno na Agência e a deficiência na orientação ministerial levaram à paralisação de ações que permitissem à finalização do processo de criação do SCD, desde fevereiro de 2005.

4.3.1. A Anatel não aprovou uma proposta final de regulamento para o SCD

186.Logo após o TCU ter respondido à Consulta formulada pelo Ministério das Comunicações, a Anatel realizou três Consultas Públicas – de 24/11/2003 a 1º/3/2004 – visando à criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD: CP 480: regulamento; CP 493: Plano Geral de Outorgas – PGO ; e CP 494: Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (Volume 14 ).

#### **As cinco propostas de regulamento**

187.Durante a realização dos trabalhos, a equipe de auditoria se deparou com cinco propostas de Regulamento do Serviço de Comunicações Digitais – SCD: uma primeira (fls. 4 a 51 do Volume 12), que se tratou apenas de uma discussão de idéias, não tendo sido formalizada por ato administrativo da Agência. Uma segunda (fls. 174 a 210 do Volume 14), formulada pela Superintendência de Universalização – SUN, que foi à Consulta Pública (CP 480); uma terceira (fls. 1062 a 1082 do volume 19), que incorporou as contribuições da consulta pública; uma quarta, novamente da SUN, que introduziu, além das sugestões da CP 480, algumas considerações formuladas pelo Conselho Diretor da Anatel; e, finalmente, uma quinta proposta (fls. 1926 a 1944 do volume 19), que deveria ter sido enviada ao Ministério das Comunicações, mas acabou não sendo deliberada pelo Conselho Diretor. Essa proposta, intitulada Proposta do Relator, foi elaborada pelo então Conselheiro Relator, Rubens Donati Jorge.

#### **As críticas ao SCD refletem a diversidade de interesses que o Fust desperta**

188.Conforme o art. 4º do regulamento proposto na CP 480, o SCD permitiria o acesso às redes digitais de informações destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, significando uma concreta possibilidade de alteração no status quo do setor de

---

<sup>72</sup> O ex-Presidente da Agência, Pedro Jaime Ziller, argumentou à equipe de auditoria do TCU que não caberia à Anatel contratar a consultoria, antes do Poder Executivo criar o serviço.

telecomunicações – especialmente no mercado de acesso à internet em alta velocidade, dominado pelas concessionárias de telefonia fixa.<sup>73</sup>

189. Apesar do novo serviço proposto não ser exatamente o de prover acesso à internet, muitos agentes consideram essa a sua marca definidora, haja vista a importância e perspectivas de crescimento desse mercado.

190. Nesse sentido, cabe apresentar de forma bastante resumida a distribuição desse mercado entre os prestadores de serviço de internet banda larga<sup>74</sup>. Conforme Tabela 9 a seguir, a tecnologia ADSL<sup>75</sup> respondeu por 82,9% do mercado no segundo trimestre de 2005; já o acesso por cabo (TV por assinatura), a segunda em importância, equívaleu a 15,6%.

Tabela 9 – Total de Conexões Banda Larga no Brasil - em milhares

Tecnologia	2001	2002	2003	1T05	2T05
ADSL	530	983	1.883	2.088	2.406
CABO	135	203	367	393	452
RADIO	ND	13	30	30	44*
TOTAL	694	1.199	2.280	2.510	2.902*

Fonte: Anatel (2002 e 2003), ABTA e estimativa Teleco\*. Tabela foi extraída do sítio [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br).

191. Assim, é interessante destacar como está dividida a participação no mercado nacional das principais operadoras de ADSL que pertencem às concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC. As mencionadas concessionárias representam as incumbentes<sup>76</sup> nos mercados de serviço de internet banda larga, em suas respectivas áreas geográficas de atuação.

Tabela 10 – Conexões de Banda Larga das Principais Operadoras ADSL - em milhares

Operadora	2001	2002	2003	1T05	2T05
Telemar (Velox)	50	217	469,9	554	641
Brasil Telecom (Turbo)	141	282	535,5	625	747
Telefônica (Speedy)	333	484	826,4	880	976
GVT (Turbonet)	2,2	9,8	21,3	28,6	41,6

Fonte: Operadoras. Tabela foi extraída do sítio [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br)

192. O interesse – e preocupação – das concessionárias em relação ao SCD pôde ser constatado pela ativa participação da Telemar e da Telefônica, ao apresentarem suas contribuições à CP 480 e à CP 493. Algumas das sugestões apresentadas são gerais,

<sup>73</sup> O próprio Ministério das Comunicações admitiu, conforme Nota Técnica/MC/STE/DESUT/Nº. 026/2005, que “a expectativa mais realista aponta na direção de inevitáveis manifestações de desagrado, diante de qualquer alternativa que se imponha com maior firmeza.”

<sup>74</sup> Provimento de acesso à internet em velocidade mais rápida do que a feita tradicionalmente via linha telefônica comum.

<sup>75</sup> Digital Subscriber Line (DSL) é uma família de tecnologias desenvolvida para prover serviços de dados de alta velocidade utilizando pares de fios de cobre. Procura aproveitar a planta externa existente das companhias telefônicas para resolver o problema do acesso (última milha), possibilitando a prestação de serviços de dados com baixo custo de implantação.

O ADSL (Asymmetric DSL) é a forma mais conhecida sendo utilizada predominantemente para acesso banda larga via Internet.

No ADSL os dados são transmitidos de forma assimétrica e corresponde ao encontrado em serviços de banda larga como a Internet.

Com o ADSL o mesmo par de fios de cobre pode ser utilizado simultaneamente como linha telefônica e como acesso banda larga a Internet descongestionando as centrais telefônicas e a linha do assinante. Fonte: <http://www.teleco.com.br>.

<sup>76</sup> Empresas mais antigas, com uma fatia de mercado maior.

*bastante pertinentes e corroboram achados deste relatório de auditoria<sup>77</sup>. Outras, entretanto, que visavam a manutenção do status quo atual, poderiam não ser atendidas pela Anatel, como por exemplo a divergência em relação ao Plano Geral de Outorgas – PGO, que poderia conflitar com eventual objetivo de ampliar a competição no setor de telecomunicações brasileiro.*

*193. O PGO proposto pela CP 493 foi um ponto crucial para o não apoio das principais entidades representativas das empresas do setor. A ABRAFIX<sup>78</sup>, defendendo os interesses das empresas de telefonia fixa, queria a divisão geográfica coincidente com o PGO do STFC, de apenas 3 regiões em todo o território brasileiro. Já a TELCOMP<sup>79</sup>, representante de prestadoras de diversos serviços de telecomunicações, queria que o PGO tivesse 64 regiões e, além disso, pediu que fosse impedida a participação das concessionárias. Houve ainda críticas de outras associações, como a ABTA<sup>80</sup> e representantes de provedores de internet que desejavam também uma divisão geográfica com mais regiões, para permitir a disputa por empresas menores.*

*194. A Anatel, entretanto, ao propor o PGO com 11 regiões, tentou contrabalançar o objetivo de fomentar a competição com o de garantir economia de escala e viabilidade econômica. Cabe ressaltar ainda que a Anatel discutia inicialmente a divisão em apenas 7 regiões e no final acabou prevalecendo a determinação do Ministério das Comunicações, de propor as 11 regiões<sup>81</sup>.*

*195. Outros atores também procuraram defender seus interesses. A Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP –, em conjunto com o MEC, sugeriu que parcela dos recursos do Fust fosse aplicada na viabilização de conexão entre as redes das Concessionárias do SCD e a rede da RNP<sup>82</sup>.*

*196. Já os provedores de acesso à internet viram uma séria ameaça no SCD. Primeiro, porque seriam necessários grandes investimentos iniciais – afastando assim os pequenos provedores. Segundo, porque as futuras Concessionárias do SCD impediriam a conquista de novos mercados pelos provedores hoje estabelecidos, na medida em que elas chegariam a pequenas localidades ainda não atendidas por provedores de acesso, localidades essas onde, sem o aporte de recursos do Fust, não há viabilidade econômica para o provimento de acesso à internet.*

*197. Fica claro, assim, que muitas das críticas ao SCD não representam qualquer impropriedade, refletindo apenas defesas de interesse individual dos atores envolvidos. Cabe, nesses casos, tão somente à Agência a escolha da melhor opção, em consonância*

---

<sup>77</sup> A Telemar fez os seguintes questionamentos sobre a demanda das instituições potencialmente beneficiárias do Fust: *quais são as instituições e o cronograma de dispêndio de recursos do Fust para as mesmas? Quantos terminais serão necessários por instituição? Como é possível fazer uma análise de viabilidade econômica de cada uma das 11 regiões, a serem licitadas, sem as supracitadas informações de demanda?*;

<sup>78</sup> Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo.

<sup>79</sup> Associação Brasileira de Prestadores de Serviços de Telecomunicações Competitiva.

<sup>80</sup> Associação Brasileira de Televisão por Assinatura.

<sup>81</sup> Essa informação, que não consta nos autos, foi confirmada à equipe de auditoria por várias pessoas, entre os quais o Conselheiro Pedro Jaime Ziller (que também foi secretário de telecomunicações do Ministério), Edmundo Matarazzo e Antônio Carlos Valente.

<sup>82</sup> O Presidente da RNP, Nelson Simões, comentou à equipe de auditoria sobre o interesse que havia tanto no MEC, quanto na RNP, que promoveu um workshop, com 8 horas de duração, somente para discutir a proposta do SCD.



*com as diretrizes de políticas públicas de telecomunicações definidas pelo Ministério das Comunicações.*

***A necessidade de regular o unbundling***

*198. A presente subseção busca destacar que ações regulatórias, complementares à instituição de um novo serviço, voltadas principalmente para criação de um ambiente de concorrência no mercado, seriam desejáveis para efetividade e sustentabilidade de investimentos de novos entrantes. A criação do SCD não é suficiente para garantir que o mercado atuará de forma competitiva; faz-se necessário também, por meio de ações regulatórias, assegurar que a concorrência estará presente.*

*199. Como não existem perspectivas de que o regulador será capaz de equacionar problemas de assimetrias e capacidade regulatórias para definir uma política para a desagregação de redes, o descrédito no SCD em certa medida se justifica, pois não está harmônico com o atual estágio de maturação da Agência, que deve se capacitar e buscar informações para uma regulação econômica mais efetiva<sup>83</sup>.*

*200. Muitas empresas só poderão participar da concorrência pelos recursos do Fust caso possam usar a infra-estrutura existente e controlada pelas concessionárias de STFC e outras operadoras com redes já instaladas. Esse uso da infra-estrutura existente, por outras empresas – chamadas de entrantes – é denominado acesso a redes, ou o termo em inglês unbundling.*

*201. Apesar de previsto na LGT<sup>84</sup>, o unbundling ainda não está sendo feito no setor de telecomunicações brasileiro. Após mais de seis anos de vigência da atual Lei de Telecomunicações, somente em 12/5/2004, a Anatel emitiu o Despacho 172/2004/PBCP/SPB que estabeleceu condições básicas para sua implementação<sup>85</sup> e, segundo informações da Agência<sup>86</sup>, há apenas alguns testes sendo feitos entre as empresas Telemar e Embratel.*

*202. Existiam à época da realização das Consultas Públicas – e ainda existem – dúvidas quanto à capacidade da Agência em efetivamente implementar o unbundling, haja vista as experiências de outros países, onde foi identificada a necessidade de ativa participação da Agência Reguladora em termos de dar maior transparência e atuar como árbitro do processo.<sup>87</sup>*

*203. O regulamento proposto pela CP 480 não equacionava o unbundling, pois como citado, somente alguns meses depois de encerrada a Consulta Pública, em maio de 2004, é que a Agência tomou a primeira iniciativa de regulamentá-lo.*

*204. Essa indefinição quanto ao unbundling – que gerou incertezas nas eventuais empresas entrantes – poderia ter sido minimizada a partir das mudanças veiculadas pela primeira proposta de regulamento do SCD. Uma das mudanças mais significativas consistia no estabelecimento de duas concessões distintas, uma para a infra-estrutura e*

---

<sup>83</sup> A grave assimetria de informações relativa aos custos dos serviços de telecomunicação e a incapacidade técnica e informacional da Anatel, principalmente no que se refere a regulação econômica do STFC, está vastamente tratada nos seguintes julgados do TCU: Decisão n.º 215/2002 e pelo Acórdão n.º 1196/2005.

<sup>84</sup> Art. 155 da LGT.

<sup>85</sup> Tal Despacho originou-se da apresentação de Denúncia à Anatel, efetuada pela Intelig Telecomunicações Ltda em 04/12/2000, de que as empresas Tele Norte Leste Participações S.A – Telemar, Brasil Telecom S.A – Brasil Telecom e Telecomunicações de São Paulo S/A – Telesp estariam incorrendo em condutas anticompetitivas.

<sup>86</sup> Informado à equipe de auditoria por José Gonçalves Neto, Gerente Geral de Competição.

<sup>87</sup> Ver por exemplo “Telecommunications Regulation Handbook – World Bank (2000)”

outra para o serviço de telecomunicações. A primeira proposta de regulamento está comentada, em mais detalhes, no Anexo I,

205. Essa é uma questão que está sendo enfrentada no mundo todo, como ilustra a recente notícia (fl. 78 do Volume 10) de que a British Telecom (BT) – concessionária de telefonia inglesa – foi obrigada, pela Ofcom (o órgão regulador britânico de comunicações), a fazer a separação estrutural de sua rede, criando a Openreach – a nova empresa de infra-estrutura, que começará a atuar no dia 22 de janeiro de 2006. Essa alternativa foi sugerida pela própria BT, e aceita pela Ofcom, para cumprir as determinações regulatórias estabelecidas no Strategic Review of Telecommunications e no Enterprise Act 2002 – regulamentos que buscam ampliar a competição no mercado inglês.

206. Queremos, assim, registrar a pertinência da discussão de tais mudanças. Não temos, entretanto, o propósito de analisar neste relatório a forma pela qual deveriam ser implementadas essas mudanças – cogitadas por essa primeira proposta, pois se tratam de ações discricionárias do próprio regulador. Porém, ressaltamos que a efetividade de uma política pública de utilização dos recursos do Fust, foco do presente relatório, dependeria da discussão e do equacionamento, pelo regulador, dessa importante estratégia de desagregação de redes para viabilizar a competição no mercado, pilar da Lei Geral de Telecomunicações e fundamental para viabilizar o modelo de serviço que utilize recursos do Fust.

#### **A Anatel não deliberou a proposta final – a Proposta do Relator**

207. As controvérsias quanto ao SCD, no âmbito da Anatel, começaram já na reunião do Conselho Diretor que aprovou a realização da CP 480. Dois Conselheiros – José Leite Pereira e o então Presidente Luiz Shymura – votaram contra, questionando principalmente a fórmula proposta de criar um novo serviço em vez de uma modalidade de um serviço já existente, no caso o Serviço de Comunicação Multimídia – SCM<sup>88</sup>.

208. O ex-Conselheiro Antônio Carlos Valente, relator da CP 480, justificou a opção pela criação de um novo serviço, pois só assim seria possível garantir uma reserva de mercado à futura Concessionária do SCD, o que daria maior atratividade à licitação. Já o ex-Superintendente de Universalização da Anatel, Edmundo Matarazzo, alegou que para criar uma modalidade do SCM seria preciso alterar significativamente a regulamentação, o que poderia ser bastante problemático, devido à eventual oposição das centenas de prestadoras do SCM<sup>89</sup>.

209. Por outro lado, o Conselheiro José Leite Pereira alegou – em seu voto contrário – que “O SCD é um serviço que se superpõe ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), já existente e com muitas autorizações já expedidas pela Anatel. Tal superposição é desnecessária e somente contribui de forma danosa para aumentar o custo regulatório brasileiro. A solução mais simples e que teria o mesmo efeito e com mais abrangência, sem as restrições acima mencionadas, seria criar uma modalidade do serviço SCM a ser prestada em regime público e dedicada à implementação dos programas do Fust”.

210. Após o encerramento das três Consultas Públicas, em fevereiro de 2004, a Superintendência de Universalização analisou as contribuições obtidas, elaborando uma nova proposta de regulamento (fls. 1955 a 1992 do Volume 19).

<sup>88</sup> A ata da reunião, com os votos contrários, encontram-se às fls. 27 a 29 do Volume 10.

<sup>89</sup> Valente e Matarazzo defenderam a opção pelo SCD em entrevistas realizadas diretamente com a equipe de auditoria.

211. Foi escalado, então, o Conselheiro (substituto) Rubens Donati Jorge como Relator da proposta final de regulamento do SCD – a qual foi denominada Proposta do Relator. A partir de sugestões do Conselho Consultivo da Anatel e dos Conselheiros José Leite Pereira e Luiz Alberto da Silva, o Conselheiro Donati alterou significativamente a proposta original da SUN, restringindo a abrangência do SCD, para cobrir primordialmente a parcela mandatária do mercado, aquela apta a receber recursos do Fust.

212. As principais inovações da Proposta do Relator estavam nos arts. 1º, 3º e 5º, os quais estão comparadas no quadro a seguir com o que havia sido proposto pela Superintendência de Universalização – SUN.

Tabela 11 – Mudanças essenciais na proposta de Regulamento do SCD

Proposta da SUN após análise das contribuições	Proposta do Relator
Art. 1º Este Regulamento tem por objetivo disciplinar as condições de prestação e fruição do Serviço de Comunicações Digitais – SCD, nos regimes público e privado, objeto, respectivamente, de concessão ou permissão e autorização, conforme disposto no Plano Geral de Outorgas do serviço.	Art. 1º Este Regulamento tem por objetivo disciplinar as condições de prestação e fruição do Serviço de Comunicações Digitais – SCD, no regime público, mediante concessão ou permissão, conforme disposto no Plano Geral de Outorgas do serviço.
Art. 3º O SCD é classificado, quanto à sua abrangência, como serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional.	Art. 3º O SCD é classificado, quanto à sua abrangência, como serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, e, tem por finalidade primordial o atendimento das necessidades de telecomunicações compreendidas nos programas, projetos e atividades beneficiadas pelo art. 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.
Parágrafo único. O SCD, prestado em regime público, é o serviço responsável pelo atendimento das necessidades de telecomunicações compreendidas nos programas, projetos e atividades beneficiadas pelo art. 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.	Parágrafo único. O SCD, prestado em regime público, é o serviço responsável pelo atendimento das necessidades de telecomunicações compreendidas nos programas, projetos e atividades beneficiadas pelo art. 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.
Art. 5º - Serviço de Comunicações Digitais – SCD é o serviço de telecomunicações de interesse coletivo que por meio dos recursos necessários permite, dentre outros:	Art. 5º - Serviço de Comunicações Digitais – SCD é o serviço de telecomunicações de interesse coletivo que por meio dos recursos necessários permite o atendimento dos programas, projetos e atividades direcionados às entidades beneficiadas pelo art. 5º da Lei nº 9.998 de 17 de agosto de 2000, que, conforme o caso e nos termos da referida Lei, pode incluir, dentre outros:
a utilização de serviços de redes digitais (...)	a utilização de serviços de redes digitais (...)
o atendimento dos programas, projetos e atividades direcionados às entidades beneficiadas pelo art. 5º da Lei nº 9.998 de 17 de agosto de 2000, que conforme o caso e nos termos da referida Lei, pode incluir o fornecimento de conjunto completos de equipamentos (...)	o fornecimento de conjunto completos de equipamentos (...)
§ 1º Distinguem-se do SCD, o Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC), o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), o Serviço Móvel Especializado (SME) e os Serviços de Comunicação Eletrônica de Massa, tais como o Serviço de Radiodifusão, o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) e o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura (DTH).	§ 1º Distinguem-se do SCD, o Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC), o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço Móvel Especializado (SME) e os Serviços de Comunicação Eletrônica de Massa, tais como o Serviço de Radiodifusão, o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) e o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura (DTH).

Fonte: Sefid/TCU

213. A nova redação do art. 1º retirou a menção a serviço prestado em regime privado, restringindo assim o SCD somente ao regime público.

214. A mudança efetuada no art. 3º deixa clara a intenção – da Proposta do Relator – de que o novo serviço fosse destinado **primordialmente** ao atendimento de programas, projetos e atividades direcionados a entidades beneficiárias dos recursos do Fust.

215. Por fim, o art. 5º elimina definitivamente qualquer possibilidade do SCD ser prestado a outro usuário que não aqueles que possam ser atendidos pelos programas, pelos projetos e pelas atividades prescritos pela Lei do Fust. Enquanto na versão proposta pela SUN, o atendimento aos beneficiários do Fust é apenas uma das opções, na Proposta do Relator passou a ser a única opção. Cabe ressaltar ainda a alteração no § 1º do art. 5º, que deixou de distinguir o SCD do SCM<sup>90</sup>.

216. Apesar da Proposta do Relator ter sido formulada por três dos cinco Conselheiros, o Conselheiro Donati, por meio da ANÁLISE n.º 019/2004-GCRD, de

<sup>90</sup> Sobre esse ponto, ressaltamos que o Conselheiro José Leite Pereira admitiu, à equipe de auditoria, que não acreditava na possibilidade de haver desoneração dos recursos do Fust. Na sua opinião, as concessionárias do SCD, ao se robustecerem com a prestação do serviço para os beneficiários do Fust, poderiam passar a atender o resto do mercado por meio do SCM.

1/10/2004<sup>91</sup>, optou por não propor a deliberação do regulamento. Em vez disso, propôs enviar ao Ministério das Comunicações apenas a Exposição de Motivos e a minuta de Decreto, para instituição de um novo serviço público – o SCD – pelo Presidente da República. Foi proposto ainda o envio do Parecer elaborado pela Procuradoria Federal Especializada da Anatel.

217.Sua proposta contou com o apoio de todos os demais Conselheiros, resultando em uma decisão unânime<sup>92</sup>. No trecho final da ANÁLISE, ele “entende que a aprovação do Regulamento do SCD deve se dar somente após a instituição, mediante Decreto, da nova modalidade de serviço (...)”.

218.Não houve, entretanto, nenhuma justificativa adicional para a não deliberação do regulamento naquela Reunião do Conselho Diretor, o que causa estranheza, diante do intenso debate empreendido no âmbito da Agência, que como comentamos, resultou em cinco diferentes propostas de regulamento do SCD.

219.Cabe destacar que: por um lado, a LGT atribui à Anatel a competência de regulamentação do serviço no regime público; e por outro, atribui ao Presidente da República a competência de criação do serviço, que o deve fazer por meio de Decreto<sup>93</sup>. A LGT, entretanto, não prescreve nem a concomitância nem uma eventual sequência temporal entre ambas as ações.

220.Em uma análise preliminar, a solução adotada pela Agência parece ter um sentido lógico, pois não há que se falar na regulamentação de um serviço inexistente. Entretanto, o Presidente da República, para instituir um serviço no regime público, precisa avaliar detidamente a viabilidade econômico-financeira e os impactos do novo serviço, pois é a União que, em última instância, deve assegurar a continuidade na prestação do serviço<sup>94</sup>.

221.Entendemos que a Exposição de Motivos enviada ao Ministério não é suficientemente clara para caracterizar objetivamente o serviço que seria criado. À guisa de exemplo dessa insuficiência, destacamos que a principal mudança trazida pela Proposta do Relator – a limitação do escopo do SCD, restringindo sua abrangência aos beneficiários do Fust – não está refletida, de forma clara e objetiva, na Exposição, de Motivos como pode ser visto a seguir, pela transcrição de seu parágrafo 10:

“10. No que concerne às características essenciais da nova modalidade de serviço, o SCD, por meio dos recursos necessários deve permitir o atendimento das necessidades de telecomunicações dos programas, projetos e atividades direcionados às entidades beneficiadas pelo art. 5º da Lei do Fust, e pode incluir, dentre outros:

I – a utilização de serviços de redes digitais de informações, em alta velocidade, destinadas ao acesso público, inclusive para acesso à internet, e

II – o fornecimento de conjuntos completos de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à fruição do serviço (...)” grifos originais

222.Assim, a redação do parágrafo 10 não limita a abrangência do novo serviço aos beneficiários do Fust, pois a prescrição que o SCD “deve permitir o atendimento” não elimina a possibilidade do atendimento a qualquer outro usuário. Logo, a Anatel, ao

<sup>91</sup> Essa ANÁLISE encontra-se no Volume 19.

<sup>92</sup> Essa decisão se deu na Reunião n.º 318 do Conselho Diretor da Anatel, realizada em 6/10/2004 (fl. 1844 do Volume 19).

<sup>93</sup> Art. 18 da LGT.

<sup>94</sup> Art. 79 da LGT.



regulamentar posteriormente o SCD, poderia adotar tanto a proposta original da SUN, quanto a Proposta do Relator.

223. Como comentaremos na seção seguinte, as duas propostas têm uma diferença crucial em relação à desoneração dos recursos, que se traduz em impactos fiscais – significativos – de longo prazo à União.

224. Cabe ressaltar que a Anatel não realizou estudos de viabilidade econômica que considerassem as novas premissas trazidas pela Proposta do Relator. Os únicos estudos realizados – pelo CPqD (Volume 4) – tinham como base o regulamento proposto pela CP 480, o qual permitia o atendimento pelas concessionárias do SCD, indistintamente, a todo o mercado brasileiro.

225. Logo, a não deliberação do regulamento proposto indica, mais uma vez, a falta de consenso entre os Conselheiros acerca das características que o novo serviço deveria ter.

226. Essa falta de consenso, entretanto, pode ser atribuída, em grande medida, à deficiência – do Ministério das Comunicações<sup>95</sup> – na formulação das políticas e definição dos programas para aplicação dos recursos do Fust, pois não se tinha – e ainda não se tem – uma definição formal e explícita do Poder Executivo sobre como deverão ser utilizados os recursos do Fust.

#### ***A Proposta do Relator impede a desoneração de recursos***

227. Nesta seção mostraremos que a Proposta do Relator é incompatível com a desoneração de recursos – prescrita pela Lei do Fust. Essa incompatibilidade pode ter sido um dos motivos da falta de consenso entre os Conselheiros da Anatel para aprovar o regulamento do SCD.

228. A desoneração de recursos representa a possibilidade das empresas beneficiadas pelo Fust, com o decorrer do tempo, passarem a depender cada vez menos do mencionado fundo. A idéia implícita é que as empresas concessionárias teriam quantidade de clientes suficiente para permitir a recuperação dos custos incorridos no atendimento das entidades beneficiadas pelo Fust.

229. Assim, a idéia de desoneração dos recursos está relacionada à existência de um serviço de telecomunicações que atenda não somente às entidades beneficiadas pelo Fust, mas também a outros consumidores potenciais do mercado.

230. Foi exatamente essa a premissa adotada pelos estudos de viabilidade realizados pelo CPqD (Volumes 4), que subsidiaram a realização das três Consultas Públicas pela Anatel (CP 480, CP 493 e CP 494). Os estudos estimavam, por exemplo, que as futuras concessionárias do SCD iriam capturar percentuais crescentes, ao longo dos anos, do mercado de internet banda larga. Essas premissas, conjuntamente com hipóteses de desoneração de recursos, resultaram em um cenário de viabilidade econômico-financeiro, o qual permitiu a proposta final do PGO (CP 493), de divisão geográfica em onze regiões.

231. Como a Proposta do Relator limita o escopo do SCD, restringindo sua abrangência somente aos beneficiários do Fust, todas as premissas adotadas pelo CPqD deixam de valer.

232. Além disso, poucos consumidores – essencialmente do setor público, como instituições de saúde e órgãos de segurança – poderiam viabilizar a desoneração. Dadas as dificuldades orçamentárias desses consumidores, é forçoso concluir pela inviabilização da desoneração de recursos do Fust na Proposta do Relator.

---

<sup>95</sup> Essa deficiência foi comentada nas seções 5.1.1 e 5.2.1.

233. Discorreremos a seguir sobre a necessidade – por previsão legal – de que a desoneração dos recursos seja feita em qualquer aplicação do Fust, que venha a ser realizada.

234. O parágrafo único do art. 8º regulamenta a desoneração dos recursos do Fundo, nos seguintes termos:

“Art. 8. Durante dez anos após o início dos serviços cuja implantação tenha sido feita com recursos do Fust, a prestadora de serviços de telecomunicações que os implantou deverá apresentar balancete anual, nos moldes estabelecidos pela Anatel, detalhando as receitas e despesas dos serviços.

Parágrafo único. A parcela da receita superior a estimada no projeto, para aquele ano, com as devidas correções e compensações, deverá ser recolhida ao Fundo”.

235. Essa previsão legal da desoneração está em consonância com as prescrições emanadas da Lei n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A menção à LRF é importante pois a aplicação dos recursos do Fust se dará por contrato de concessão, o qual poderá durar diversos anos, gerando assim despesas obrigatórias de caráter continuado<sup>96</sup>.

236. A previsão de desoneração de recursos – pela Lei do Fust – está assim alinhada à LRF, na medida em que minimiza riscos de que ocorram gastos correntes crescentes e imprevisíveis.

237. Ressaltamos, por fim, que a Procuradoria Especializada da Anatel – amparada no Acórdão TCU n.º 1107/2003 – defendeu, em parecer enviado ao Ministério das Comunicações (fls. 28 e 29 do Volume 1), a necessidade de se empreender a desoneração, com vistas ao atendimento do ditame legal que rege o Fust.

4.3.2. O Ministério das Comunicações foi inconsistente ao alegar que estudo do CPqD não considerou a desoneração de recursos

238. O Ministério das Comunicações recebeu, da Anatel, a proposta de criação do SCD, em 8/10/2004 (fls. 1 a 30 do Volume 1). Em vez de sugerir ao Presidente da República a instituição do novo serviço, por meio de Decreto, decidiu não levá-la a frente e devolver o processo à Anatel, para que a Agência realizasse “uma reavaliação, bem como os estudos que se fizerem necessários” (fl. 46 do Volume 1).

239. O Ministério das Comunicações divergiu do Parecer elaborado pela Procuradoria Especializada da Anatel, alegando que a premissa de desoneração de recursos não havia sido considerada no estudo realizado pelo CPqD, conforme Nota Técnica n.º 002/2005 do Departamento de Serviços e de Universalização das Telecomunicações, que foi referendada – em última instância – pelo Secretário de Telecomunicações, Antonio Mauro Barbosa de Oliveira (fls. 45 a 47 do Volume 1). A seguir transcrevemos o trecho que revela a divergência relativa à consideração da premissa de desoneração no estudo do CPqD:

“Segundo o Informe n.º. 004/2004-SUE (fls. 37 a 39) a Anatel adotou, no que diz respeito a viabilidade econômica do serviço, as premissas desenvolvidas pelo estudo contratado pelo Ministério das Comunicações à Fundação CPqD sobre a criação de um novo serviço prestado em regime público;

No parecer n.º 437 da Procuradoria Jurídica da Anatel, em resposta ao quesito de n.º 8, às folhas 27 [fls. 28 e 29 do Volume 1], aponta que é **mandatória** a desoneração dos

<sup>96</sup> Conforme arts. 15, 16 e 17 da LRF.

recursos do Fust, conforme citação abaixo, diferentemente do estudo citado que não considerou tal desoneração como mandatária.

(...)

Assim sendo, sugerimos a devolução do processo em questão à Agência Nacional de Telecomunicações a fim de que seja feita uma reavaliação, bem como os estudos que se fizerem necessários visando garantir a continuidade do processo.” (apenas os grifos sublinhados são nossos)

240. Como explicaremos a seguir, não parece ter fundamento essa opinião do Ministério, pois verificamos que a premissa de desoneração foi considerada no estudo realizado pelo CPqD.

241. Inicialmente, cabe destacar o caráter prospectivo do referido estudo do CPqD: ele foi formulado antes da aprovação de importantes normativos relacionados ao SCD, tais como o plano geral de outorga - PGO, plano geral de metas de universalização - PGMU e do decreto instituidor do serviço. A importância da aprovação dos mencionados normativos, em relação ao estudo de viabilidade econômica, reside no fato de que os mesmos contêm importantes elementos definidores dos contornos dos mercados relevantes e dos parâmetros das funções de avaliação dos projetos. Assim, por exemplo, cabe ao PGO definir os mercados relevantes, por meio da definição das zonas geográficas das outorgas de concessão, e ao PGMU a definição de parâmetros relacionados ao uso dos recursos do Fust.

242. Dessa forma, não tendo, no momento de execução do estudo, acesso a todas as informações necessárias para avaliar a viabilidade econômica das futuras concessões, os formuladores do estudo usaram o artifício de gerar cenários hipotéticos para efetuar as avaliações. Cabe destacar que tal prática, além de ser a única possível, dada a indefinição de políticas no momento de execução do estudo, é academicamente aceita e adequada.

243. Os cenários hipotéticos, usados pelo estudo efetuado pelo CPqD, para analisar a viabilidade econômica das concessões, utilizaram-se de cálculos do Valor Presente Líquido – VPL dos respectivos projetos: tal indicador representa uma função de parâmetros de receita, custo e de parâmetros relacionados ao uso dos recursos do Fust, tais como a velocidade de uso dos recursos e o fator de desoneração do Fust, conforme pode ser comprovado pela função presente à fl. 5 do Relatório PD.33.1063A.0020A/RT-03-AA constante do Volume 4 do processo. Em termos matemáticos utilizados pelo CPqD:

$VPL = f(r, m, v_u, f_a)$ , onde:

$r$ : parâmetros de receita;

$m$ : parâmetros de custo;

$v_u$ : velocidade de universalização e

$f_a$ : fator de desoneração do Fust.

244. Logo, pela fórmula de VPL utilizada, observa-se que a desoneração foi levada em consideração pelo estudo do CPqD. A argumentação dada pelo Ministério das Comunicações de que a desoneração não foi considerada de forma mandatária no mencionado estudo parece equivocada. Obviamente, não existe impedimento em termos matemáticos de tornar nulo o parâmetro intitulado fator de desoneração do Fust, em algum cenário hipotético. Contudo, na maioria dos cálculos efetuados, tal parâmetro apresentou valor positivo, caracterizando a relevância da desoneração para o comentado estudo.

***As providências atuais são lentas e de resultado incerto***

245. Para concluir esta seção cabe destacar que, após o processo de criação do SCD retornar à Anatel, em 15/2/2005 (fl. 47 do Volume 1), decorreu um grande lapso temporal, sem que nenhuma ação concreta tivesse sido tomada, no âmbito da Agência, visando a continuidade no processo de criação do serviço. Somente em 17/8/2005, houve a determinação do Presidente da Anatel, para que fosse “dado tratamento às observações da Nota Técnica/MC/STE/DESUT/n.º 002/2005, do Ministério das Comunicações” (fl. 49 do Volume 1).

246. Em 27/10/2005, fizemos uma diligência à Anatel (fl. 40), indagando:

“1) Providências adotadas no âmbito da Presidência da Anatel no período entre 24/02/2005 e 17/08/2005, para a finalização do processo de instituição do SCD;

2) Ações que estão sendo atualmente adotadas pela Agência para garantir a continuidade do processo e prazos previstos para suas conclusões.”

247. A resposta do Presidente da Anatel foi apresentada por meio do Informe/PR/001 de 4/10/2005 (fls. 78 a 82) e consistiu basicamente em explicar que durante o período de 24/2/2005 e 17/8/2005 a Anatel aprofundou estudos a respeito de como implementar o SCD, sem chegar a conclusões definitivas e que atualmente a Superintendência de Universalização da Agência está avaliando a possibilidade de contratação de nova consultoria para o desenvolvimento de estudos, com vistas a solucionar os problemas. Portanto, cabe inferir, dadas as respostas formuladas, que muito pouco foi feito para dar prosseguimento ao processo de aprovação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD.

248. Indagamos, ainda, à Superintendência de Universalização da Anatel sobre o estágio de desenvolvimento em que estão o edital e o formato de licitação, o plano geral de metas de qualidade e as demais ações regulatórias necessárias para viabilizar o uso dos recursos do Fust, a partir de um novo serviço relacionado às redes digitais de informação prescritas pela Lei do Fust<sup>97</sup>. A resposta da Superintendência<sup>98</sup> detalhou as diversas ações posteriores que a Anatel precisará tomar, após a instituição do novo serviço, e concluiu que “muitos dos passos necessários para dar prosseguimento à instituição do serviço precisam de contratação de consultorias para a realização de estudos técnicos, para a viabilização do serviço.”

***4.4. As dificuldades para utilização dos recursos do FUST justificam eventual alteração da legislação?***

4.4.1. A legislação que rege o Fust não impede a aplicação dos recursos

249. Ressaltamos inicialmente que essa questão de auditoria busca avaliar a necessidade de alteração das leis *stricto sensu*, no âmbito do Congresso Nacional, que regem o Fust, especificamente a LGT e a Lei do Fust. Não era escopo desta questão avaliar a compatibilidade entre os diversos atos infra-legais que regem o Fust, notadamente os atos expedidos pela Anatel, como por exemplo o Regulamento de Operacionalização da Aplicação de Recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

250. Apesar de eventual incompatibilidade de atos normativos exarados pela Agência poderem representar uma barreira para aplicação dos recursos do Fust, entendemos que essa seria uma barreira menor, mais facilmente removida, do que as

<sup>97</sup> Art. 5º, incisos V, VI, VII e VIII.

<sup>98</sup> Informe n.º 090/UNPC/SUN, de 10/11/2005 (fls. 152 a 159).



barreiras que são objeto de análise das quatro questões propostas pela equipe de auditoria.

***Não houve diagnóstico do que deveria ser alterado***

251. Não tivemos conhecimento de nenhuma análise formal, elaborada pelo Ministério das Comunicações ou pela Anatel, que procurasse identificar eventuais pontos críticos na legislação do Fust, os quais pudessem estar impedindo a aplicação dos recursos.

252. Identificamos, entretanto, algumas proposições legislativas, notadamente no âmbito da Câmara dos Deputados, visando alterar a Lei do Fust. Entre as diversas proposições, ressaltamos o Projeto de Lei n.º 3.997/2001, encaminhado pelo Poder Executivo, o qual propunha como principal alteração, no art. 5º, que “os recursos do Fust serão aplicados por intermédio de prestadora de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado(...)”. Porém, o Poder Executivo solicitou a retirada desse PL em 12/3/2003.

253. Outro Projeto de Lei – n.º 3.839/2000 – apresentado na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Iris Simões – também buscou ampliar o leque de prestadoras habilitadas a receber recursos do Fust, ao prescrever que “as prestadoras do Serviço Móvel Celular também poderão aplicar recursos do Fust(...)”. Em 14/6/2002, o Deputado Salvador Zimbal di apresentou um voto substitutivo – que não chegou a ser deliberado –, pelo qual acrescentava o §4º ao art. 5º da Lei do Fust: “§ 4º das licitações destinadas a aplicar recursos do Fust poderão participar as prestadoras de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado que contribuam para o Fust”.

254. Ambos os Projetos de Lei tramitaram mais intensamente à época da Licitação n.º 001/2001/SPB-ANATEL, a qual gerou polêmica exatamente sobre a restrição da aplicação dos recursos do Fust às Concessionárias de telefonia fixa. A seguir, o Acórdão TCU n.º 1107/2003 indicou que a criação de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações seria a solução para aplicação dos recursos do Fust<sup>99</sup>. Como as propostas de alterações legislativas versavam exatamente sobre isso, a manifestação do TCU pode ter contribuído para o esvaziamento da discussão no Legislativo.

255. Cabe ressaltar ainda que o Deputado Leonardo Picciani, do PMDB/RJ, apresentou uma proposta substitutiva ao Projeto de Lei n.º 3.337/2004 – o PL das Agências –, que buscava dar ao Ministério das Comunicações maior autonomia na gestão dos recursos do Fust:

“Art. 28. A Lei nº 9.998, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º Caberá ao Ministério das Comunicações:

(...)”

III – implementar e acompanhar os programas, projetos e atividades que aplicarem recursos do Fust;

(...)”

256. Nesse caso, também não há perspectivas para haver a conversão em Lei, pois esse PL encontra-se apensado ao PL n.º 2.633/2003, desde 5/7/2004, e o Poder Executivo solicitou o cancelamento do pedido de urgência na tramitação dessa matéria, em 21/5/2004.

---

<sup>99</sup> Ressaltamos que a interpretação do TCU vincula-se ao objeto abordado pelo Acórdão: serviço de acesso a redes digitais de informação.

***Não foi priorizado nem definido premissas importantes***

257. As premissas – terminal, redução de conta e desoneração<sup>100</sup> – terão grande impacto na viabilidade econômica das concessões de serviços públicos de telecomunicações que venham a receber recursos do Fust. Por um lado, essas premissas poderiam não atrair empresas interessadas na outorga das concessões e, por outro, a União poderia sofrer o ônus de ter de garantir a continuidade na prestação do serviço. Ambas as situações poderiam ensejar o questionamento da necessidade de alteração legislativa da prescrição dessas premissas pela Lei do Fust.

258. Conforme comentado nos parágrafos a, essas premissas ainda não foram definidas, de forma consistente, pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel, e contempladas em estudos de viabilidade econômico-financeiras, dificultando a análise de sua viabilidade.

***Não há inconsistência entre a Lei do Fust e a LGT, na prescrição do conceito da universalização***

259. Uma discussão recorrente na Câmara dos Deputados<sup>101</sup> relaciona as dificuldades na aplicação dos recursos do Fust à evolução do conceito de universalização da LGT – que estaria associada ao serviço telefônico – para a Lei do Fust – por sua vez associada à internet. Como argumentamos nos parágrafos 118 a 131, entendemos que a evolução ocorrida implica a maior necessidade de articulação da ação governamental, a qual poderia viabilizar a aplicação dos recursos do Fust.

***É necessário considerar o arcabouço legal das CIDEs***

260. Uma das fontes de receita do Fust provém da contribuição de 1% sobre o faturamento das empresas de telecomunicações, a qual é denominada Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. Dados fornecidos pela Anatel<sup>102</sup> indicam que 52% dos recursos arrecadados pelo Fust derivam de sua CIDE. Assim, a destinação de recursos dessa parcela arrecadada está vinculada as disposições legais dessa espécie tributária, impondo restrições a serem consideradas em qualquer proposta de alteração da Lei do Fust, que futuramente venha a ser discutida no Congresso Nacional.

261. As contribuições interventivas têm gerado muitas controvérsias na doutrina, no Judiciário e no TCU<sup>103</sup>, pois a União vem utilizando esse tributo – de caráter extra-fiscal – cada vez mais como expressiva fonte de arrecadação de recursos.

262. Diversos doutrinadores<sup>104</sup> defendem limites rígidos na aplicação dos recursos da CIDE, pois é justamente a destinação específica dos recursos que autoriza sua criação. A Constituição Federal<sup>105</sup> autoriza a criação das contribuições interventivas para que funcionem como fonte de custeio da intervenção do Estado no domínio econômico.

263. Ressaltamos, assim, que qualquer alteração na destinação dos recursos da Lei do Fust pode ensejar o pedido judicial de devolução da parcela relativa à CIDE – via ação

<sup>100</sup> Arts. 5º, VI, VII e 8º da Lei do Fust.

<sup>101</sup> Ver por exemplo Vedana (2004), págs. 4 a 5, Bittar (2005), págs. 13 e 14 e PL n.º 5.510/2005.

<sup>102</sup> Volume 11, fls. 37 a 41.

<sup>103</sup> Houve controvérsias especialmente no caso da CIDE – combustíveis, instituída pela Lei n.º 10.336/2001, que no TCU gerou o Acórdão n.º 938/2003 e posteriormente o Acórdão n.º 1857/2005.

<sup>104</sup> Ver por exemplo: Gama (2003), Ramalho (2005) e Barreto (2005).

<sup>105</sup> “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (...)”

de repetição do indébito tributário<sup>106</sup> –, pelos seus contribuintes, o que traria um relevante impacto fiscal às contas governamentais.

***Não identificamos qualquer possibilidade de alteração legislativa, que represente barreira maior do que as apontadas nas seções 5.1 a 5.3, para viabilizar a aplicação dos recursos do Fust***

264. Na etapa de levantamento da auditoria, identificamos as seguintes possibilidades de alteração legislativa, que talvez pudessem trazer maiores expectativas de sucesso na aplicação dos recursos do Fust: (a) exigência de aplicação de recursos em serviços de telecomunicação; (b) necessidade de prestação de serviço de telecomunicações em regime público; (c) descentralização da competência de aplicação para Estados e Municípios. Identificamos posteriormente a proposta de instituição de um comitê gestor para o Fust, a qual teria de ser feita também a partir de alteração na Lei do Fust.

265. Nenhuma dessas alterações, entretanto, representa barreira significativa o suficiente para impedir a aplicação dos recursos do Fust. Em todas elas, há vantagens e desvantagens que devem ser sopesadas.

266. Logo, diante das considerações tecidas anteriormente nesta seção, concluímos que as melhores expectativas de sucesso na aplicação dos recursos do Fust não estão em eventual alteração da legislação que rege o Fust. Como apontamos nas seções 5.1 a 5.3, entendemos que a aplicação dos recursos só ocorrerá a partir de uma determinação explícita do Poder Executivo – com o Ministério das Comunicações fortalecido e a Casa Civil apoiando no que for necessário –, atribuindo assim mais prioridade ao assunto, com vistas a remover as relevantes barreiras encontradas.

#### **5. Síntese das conclusões**

267. Desde a edição da Lei do Fust, em agosto de 2000, só houve uma tentativa concreta de aplicação de seus recursos, culminando na não utilização do fundo até o momento, e sua alocação sistemática para elevar o superávit primário do orçamento público federal.

268. O presente relatório de auditoria visou descrever os processos de formulação e implementação pelos quais as políticas públicas relacionadas a essa matéria ocorreram, no âmbito do Poder executivo – notadamente, Ministério das Comunicações, na dimensão de formulação<sup>107</sup>, e Anatel, no que concerne à elaboração e à gestão da regulação necessária para modelagem e para implementação de serviço de telecomunicações que viabilizasse a utilização dos recursos do Fust. Nesse contexto, a equipe de auditoria buscou explicações para a paralisa dos recursos, ao verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impedem sua utilização.

269. Ao analisar a atuação dos formuladores de políticas, desde a criação da Lei do Fust até o presente momento, a equipe constatou que não existem políticas públicas, diretrizes gerais e prioridades, formuladas ou em discussão, no âmbito do Ministério das Comunicações, que possam orientar de forma efetiva a aplicação dos recursos do Fust, nos termos da Lei. Verificamos que até o ano de 2003, a definição de prioridades foi superficial e genérica, com descompasso entre os programas definidos pelo Ministério e as

<sup>106</sup> Código Tributário Nacional, art. 165: “o sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento(...)”.

<sup>107</sup> Neste caso buscou-se analisar o relacionamento do Ministério com outros órgãos do Executivo ligados a políticas de inclusão digital e o processo de orientação e supervisão exercido sobre a atuação da Agência na elaboração da regulação afeta ao Fust.

*leis orçamentárias, o que demonstrou a fragilidade das estratégias de utilização dos recursos nesse período.*

*270. Apesar de ter formulado a Consulta ao TCU, no ano de 2003, pretendendo minimizar o risco jurídico da aplicação do Fust, a gestão ministerial não adotou iniciativas de supervisão e interlocução para criação de uma modalidade de serviço de telecomunicação adequada para o Fust e também para construção de uma Política de universalização consistente.*

*271. No ano de 2004 houve mudança no comando do ministério e a nova gestão ministerial deu sinais de que aguardava a aprovação do Projeto de Lei das Agências e manteve inconsistente a discussão do Serviço de Comunicações Digitais – SCD – junto à Anatel. No segundo semestre de 2005, houve nova alteração no comando do Ministério. A destinação quase que integral dos recursos do Fust à reserva de contingência indica a falta de perspectiva atual para a aplicação dos recursos.*

*272. Nesse cenário, o presente trabalho tratou também de identificar eventuais causas da deficiente atuação do Ministério das Comunicações na formulação e na implementação de políticas, diretrizes gerais e prioridades. A equipe identificou as seguintes causas: (1) falta de um corpo técnico de assessoramento ministerial capacitado para discutir as complexas políticas envolvidas na discussão da universalização; (2) constantes mudanças no comando ministerial; (3) incapacidade do Ministério das Comunicações em manter uma interlocução sustentável com outros Ministérios, pela difusão de diversos núcleos de discussão de políticas de inclusão digital no âmbito governo, sem que haja uma coordenação pela Casa Civil.*

*273. A equipe buscou ainda identificar a existência de definição de quais programas, projetos e atividades governamentais deveriam ser financiados com os recursos do FUST, quando verificou que não há uma política integrada – nem prioridade – para as iniciativas de inclusão digital do Poder Executivo Federal. Esse fato demonstra que a dispersão e o baixo impacto das iniciativas de inclusão digital no âmbito do governo federal, por um lado, realçam a premência da aplicação dos recursos do Fust, mas, por outro lado, demonstram a fragmentação das discussões, que sem uma coordenação, tornam-se pouco efetivas. A fragilidade das políticas públicas existentes no país demonstram que as fortes desigualdades de acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs – não têm sido suficientes para sensibilizar os formuladores governamentais para importância do Fust, pelo menos no que se refere à necessidade de implementação de políticas públicas consistentes de inclusão digital<sup>108</sup>. Além disso, consideradas as distorções regionais, a questão da exclusão digital mostra-se ainda mais grave<sup>109</sup>.*

---

<sup>108</sup> Quando comparamos a performance do Brasil com os países de maior penetração de computadores, como são os casos da Coreia do Sul e dos Estados Unidos, observamos uma larga brecha que deve ser atacada. Desta forma, enquanto nos Estados Unidos mais de 70% de sua população possui acesso a computadores e na Coreia do Sul aproximadamente 55% usufruem da mesma facilidade, temos o Brasil com um consumo consideravelmente inferior da ordem de 10% (Elaborado a partir de dados da União Internacional de Telecomunicações – UIT).

<sup>109</sup> A equipe observou uma grande discrepância entre as magnitudes dos Índices de Acesso Digital (DAI), com o objetivo de medir o acesso da população de uma determinada região às tecnologias de informação e comunicação em Bonilha (2005), indicando a existência de forte desigualdade de acesso a tecnologias de informação e comunicação por estados no Brasil. Assim, por exemplo enquanto o Distrito Federal apresenta um índice de 0,704, sendo classificado como de nível superior, temos o Estado do Maranhão com índice de apenas 0,332, no limite quase inferior das regiões consideradas como de nível médio. Destacamos ainda a



274. As parcas ações do governo federal ao longo dos anos, dispersas e sem orçamento relevante, para uma inclusão digital efetiva no Brasil demonstram que esse tema ainda não se revelou uma prioridade do governo federal<sup>110</sup>. O trabalho de auditoria demonstrou que os recursos do Fust são fundamentais para alavancar uma política integrada de inclusão digital no Brasil. Um exemplo trazido pelo trabalho demonstrou que pelo menos 6,5 milhões de alunos da educação básica deixaram de ter acesso à internet, pelo Programa Proinfo, em decorrência da paralisia do Fust, desde 2000.

275. A equipe de auditoria também detectou que a Anatel, sem uma orientação ministerial efetiva, falhou na elaboração de um regulamento de serviço que viabilizasse a implementação do Fust. Algumas medidas regulatórias básicas, ainda não adotadas pela Anatel, como a desagregação de redes, dificultam a modelagem de uma modalidade de serviço de telecomunicações para aplicação do Fust. Os interesses explicitados na Consulta Pública realizada pela Anatel, principalmente pelas atuais concessionárias de serviço público, demonstram que uma orientação governamental efetiva para utilização dos recursos necessariamente afetará interesses divergentes. O Governo não pode se esquivar de eleger prioridades, pois a premência por inclusão digital no Brasil é evidente ao comparar sua posição a países como Chile, Coréia e outros.

276. A urgência na aplicação dos recursos do Fust é ainda maior diante do risco<sup>111</sup> de que os contribuintes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – do Fust venham a pleitear no Judiciário a devolução dos recursos. Nesse caso, considerando os tributos arrecadados até junho de 2005, a União estaria diante de um passivo contingente de cerca de R\$ 2,8 milhões<sup>112</sup>.

277. A equipe de auditoria, por fim, conclui que o arcabouço legislativo que rege o Fust não impede a aplicação dos seus recursos. Antes, constatamos barreiras significativas pela falta de priorização do Governo, falta de coordenação das políticas de inclusão digital e de ações regulatórias concretas para definir uma modalidade de serviço adequada.

## **6. Comentários dos Gestores**

278. Ressaltamos, adicionalmente, que enviamos relatório preliminar desta auditoria ao Ministério das Comunicações e à Anatel.. O Ministério respondeu que “está de acordo com as especificações descritas, não tendo nenhuma modificação a propor” (fl. 161). A Anatel, por sua vez, apenas “considerou oportuno esclarecer, no que concerne ao item 5.3.1, (...) que a Anatel somente pode fazer publicar Resolução aprovando Regulamento do

---

constatação de que a evolução do DAÍ dos Estados brasileiros mostra que a desigualdade regional aumentou de 2002 para 2004, refletindo ainda mais a premência pela aplicação dos recursos do Fust.

<sup>110</sup> A defesa de uma política pública para a inclusão digital tem sido recorrente na Doutrina, como por exemplo em Amadeu (2001), págs. 41 a 43.

<sup>111</sup> Esse risco tornou-se mais concreto a partir da edição da Lei Complementar n.º 118, de 9/2/2005, pois com essa Lei os contribuintes da Cide do Fust perdem o direito de entrar com a ação do Judiciário cinco anos a partir da data que efetuaram o pagamento do tributo. Como as primeiras contribuições foram realizadas em fevereiro de 2001 (segundo informações da Anatel – fl. 37 do Volume 11), a partir de fevereiro de 2006, em tese, os contribuintes começariam a perder o direito de pedir no Judiciário a devolução das contribuições efetivadas inicialmente, o que poderia motivá-los a entrar com eventual ação judicial. Sobre a alteração que a LC 118/2005 promoveu no prazo prescricional de 5 anos para repetição do indébito tributário, ver: Carneiro (2005), Godoi (2005), Lopes (2005) e Rohenkohl (2005).

<sup>112</sup> Simulação feita pela Sefid/TCU, com base nos dados de arrecadação da CIDE do Fust – fornecidas pela Anatel (fls. 37 a 41 do Volume 11) e na atualização monetária pelas taxas selic mensais do Banco Central (código n.º 4390 BCB/DEPEC) disponíveis no site <http://www.bcb.gov.br>.

*serviço a ser prestado no regime público após a instituição do mesmo por meio de Decreto do Sr. Presidente da República(...)" (fl. 160). Mantemos, assim, nesta versão final do relatório de auditoria, a essência dos resultados obtidos – que foram submetidos às considerações do Ministério e da Agência.*

#### **7. proposta de encaminhamento**

*279. Ante todo o exposto, com base no art. 45 da Lei n.º 8.443/92, nos artigos 1º, inciso XXI, e 251º do Regimento Interno do TCU, propomos:*

*A .1. Determinar ao Ministério das Comunicações, com base no art. 2º da Lei n.º 9.998/2000, que apresente ao TCU, em 90 dias a contar da data do Acórdão que vier a ser exarado, estudos e documentos que contenham políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, que deverão contemplar, pelo menos, os seguintes aspectos [seção 4.1.1]:*

*A .1.1. Diagnóstico de necessidades de universalização de serviços de telecomunicações no Brasil relacionados, pelo menos, aos objetivos previstos pelo artigo 5º da Lei n.º 9.998/2000;*

*A .1.2. Definição de quais ações governamentais do Programa de Inclusão Digital serão beneficiadas pela aplicação dos recursos do Fust, visando maior integração da ação governamental, conforme prescreve o Decreto n.º 5.581/2005 [parágrafos 132 a 150];*

*A .1.3. Análise da relação custo/benefício de solução, que utilize recursos do Fust, para cada uma das necessidades diagnosticadas no item A.1.1, considerando os seguintes aspectos:*

- universo de beneficiários a serem atendidos;*
- impactos distributivos que visem à redução de desigualdades sociais e regionais;*
- custos e prazos para implementação;*
- indicadores de eficiência, de efetividade e de equidade.*

*A .1.4. Priorização dos objetivos da Lei do Fust que serão atendidos, conforme a prescrição do art. 5º da Lei n.º 9.998/2000, com fundamento na análise descrita em A.1.3;*

*A .1.5. Previsão de alocação orçamentária a cada um dos objetivos definidos como prioritários em A.1.4, nos exercícios de 2006 e 2007 e nos demais em que os recursos forem aplicados;*

*A .1.6. Ações e Programas governamentais, constantes no PPA 2004 – 2007, que receberão os recursos, conforme A.1.5;*

*A .1.7. Decretos e Portarias que formalizarão as metas, diretrizes gerais e prioridades de cada uma das Ações e Programas, conforme A.1.6;*

*A 1.8. Definição – em conjunto com a Anatel [conforme A.3.1] – de Termo de Referência, detalhando os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para se imputar metas de universalização, relacionadas aos recursos do Fust, às concessionárias de serviços de telecomunicações;*

*A 1.9. Caso um ou mais dos incisos V, VI, VII ou VIII do art. 5º da Lei n.º 9.998/2000 estejam contemplados na proposta contida em A.1.4, considerar ainda os seguintes aspectos:*

- 1) Definição da execução físico-financeira relativa às premissas de Terminal e de Redução de Conta [parágrafos 97 a 104];*
- 2) Definição – em conjunto com a Anatel [conforme A.3.2] – de Termo de Referência, detalhando os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para instituição de modalidade de serviço de telecomunicações, no regime público, relacionada a redes digitais de informação [seção 4.3.2];*

*A .2.Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com base no art. 2º da Lei n.º 10.869/2004, que:*

*A .2.1. Avalie a conveniência e a oportunidade para propor a alteração do Decreto n.º 4.714/2004, com o objetivo de incluir o Ministério das Comunicações na Câmara de Política Social do Conselho de Governo [parágrafos 169 a 171];*

*A .2.2.Viabilize a programação orçamentária da proposta de aplicação dos recursos do Fust, a ser feita pelo Ministério das Comunicações conforme A.1.5, realizando a interlocução necessária com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda e com o Congresso Nacional [parágrafos 163 a 164];*

*A .2.3.Avalie e implemente medidas que aperfeiçoem a atuação do Ministério das Comunicações na formulação de políticas, diretrizes gerais e prioridades para aplicação dos recursos do Fust [parágrafos 105 a 108 e 165];*

*A .2.4.Avalie e acompanhe a atuação do Ministério das Comunicações na elaboração da Proposta contida em A.1 [parágrafos 166 a 168];*

*A .3.Determinar à Anatel, com base no art. 4º da Lei n.º 9.998/2000, que:*

*A .3.1.Elabore – em conjunto com Ministério das Comunicações [conforme A.1.8] – Termo de Referência, detalhando os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para se imputar novas metas de universalização às concessionárias de serviços de telecomunicações;*

*A .3.2.caso algum dos incisos V, VI, VII ou VIII do art. 5º da Lei n.º 9.998/2000 estejam contemplados na proposta contida em A.1.1, elabore – conjuntamente com o Ministério das Comunicações [conforme A.1.9.2] – Termo de Referência, detalhando os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para instituição de modalidade de serviço de telecomunicações, no regime público, relacionada a redes digitais de informação [seção 4.3.2];*

*A .4.Determinar à Sefid que realize o monitoramento do Acórdão que vier a ser exarado, nos moldes previstos pelo art. 243 do Regimento Interno/TCU;*

*A .5.Dar ciência:*

*A .5.1.à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;*

*A .5.2.às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;*

*A .5.3.à Comissão de Educação do Senado Federal;*

*A .5.4.ao Procurador-Geral da República;*

*A .5.5.ao Procurador da República Paulo José Rocha Júnior, da Procuradoria da República no Distrito Federal (fl. 18);*

*A .6.Arquivar os presentes autos.”*

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, gostaria de ressaltar a profundidade, objetividade e clareza do trabalho realizado pela equipe da Sefid, composta pelos Analistas Marcelo Sobreiro Maciel, Melchior Sawaya Neto e José Galvão Diniz Filho, e supervisionado pelo Diretor da 2ª D.T daquela Unidade Técnica, Marcelo Barros Gomes.

2.A auditoria teve origem em representação formulada pela própria Sefid, em que se relatava a ausência de aplicação dos recursos que compõem o Fust, fundo criado pela Lei nº 9.998/2000, com a finalidade de *“proporcionar recursos destinados a cobrir parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente dos serviços, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997”*. Diante desse quadro e considerando a magnitude dos valores envolvidos, sugeriu-se a realização da auditoria, com o objetivo de verificar as dificuldades, limitações e barreiras que impediriam a aplicação desses recursos, proposta acolhida por meio do Acórdão nº 802/2005-Plenário.

3.Já se passaram mais de cinco anos da edição da lei que instituiu o Fust, sem que se tenha conseguido implementar as condições necessárias para a aplicação dos recursos que o compõem, que continuam a ser arrecadados e já chegavam, até junho de 2005, segundo informações da Anatel, a cerca de 3,6 bilhões de reais. Daí a relevância do presente trabalho, em que se procurou identificar as causas que estariam impedindo a aplicação desses recursos.

4.Por todas as informações que foram colhidas pela equipe de auditoria, constata-se que a principal causa para a não-aplicação dos recursos foi a falta, ao longo desses anos, de uma atuação mais eficaz do Ministério das Comunicações, a quem cabe, conforme estabelece o art. 2º da Lei nº 9.998/2000, *“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...”*.

5.Qualquer ação governamental, entendida em sentido amplo, demanda a formulação de políticas e de diretrizes para sua consecução. Quanto se trata de um fundo que arrecada cerca de R\$ 800 milhões por ano, em média, e que tem uma finalidade definida de forma ampla, com vários objetivos possíveis a serem buscados, essa necessidade fica ainda mais evidente. A elaboração das políticas e diretrizes, além do estabelecimento de prioridades, deve ser o ponto de partida para a definição dos programas e projetos que serão desenvolvidos. Conforme demonstrado pela equipe de auditoria, o Ministério das Comunicações não exerceu adequadamente suas atribuições quanto a esses aspectos.

6.A Exposição de Motivos nº 595, de 7/11/2000, do Ministério das Comunicações, com seu respectivo anexo, foi o documento em que estariam consubstanciadas as políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fust. Esse documento de seis páginas, entretanto, foi bastante genérico e superficial, não tendo atingido os objetivos a que se propunha (Anexo 2). Repetiu, em parte, dispositivos constantes da própria lei de criação do fundo e sinalizou que os recursos seriam aplicados nas áreas de educação, saúde, segurança pública, regiões remotas e de fronteira e assistência a deficientes. A única referência a algum tipo de meta, ainda que pouco detalhada, foi a de que se promoveria o acesso à informática a todas as 13 mil escolas públicas do país, atingindo 7 milhões de alunos. Em relação às demais áreas, sequer isso foi feito.

7.Também não houve, efetivamente, o estabelecimento de prioridades. Foram definidos sete programas: ‘Educação’, ‘Saúde’, ‘Telecomunicações’, ‘Atendimento a Deficientes’, ‘Segurança Pública’, ‘Regiões Remotas e Fronteiras’ e ‘Bibliotecas Públicas’, em que estavam contemplados todos os objetivos definidos no art. 5º da Lei nº 9.998/2000, sem que houvesse sinalização de quais eram prioritários. Os Ministérios interessados elaboraram termos de referência, os programas propostos foram definidos em portarias, mas conforme registrou a equipe, não houve a realização de *“estudos comparativos entre*



*as demandas constantes de cada um dos termos de referência apresentados e seus respectivos custos de implementação. Tampouco existiu avaliação qualitativa e quantitativa dos recursos demandados por cada um dos programas propostos em relação ao montante disponível no Fundo e à previsão de sua arrecadação. Repise-se que os recursos existentes no Fust, apesar de significativos, seriam insuficientes para implementar e manter os diversos programas definidos pela Política de universalização” (fl. 193, vol. 1).*

8. Além disso, não houve compatibilidade entre esses programas e as ações definidas no PPA 2000-2003 e nas LOAs de 2001 e 2002. Tais ações eram apenas três, tratando da implantação de acessos aos serviços de telecomunicações em: 1) instituições de saúde, 2) estabelecimentos públicos de ensino e bibliotecas e 3) localidades onde o custo dos serviços não possa ser recuperado com sua exploração comercial. Ou seja, apesar de formalmente definidos mediante portarias, os sete programas relacionados no item acima não correspondiam a ações consignadas no orçamento, demonstrando o descolamento entre o planejamento, precariamente realizado, e aquilo que em tese seria executado, segundo previsto no orçamento. Na LOA de 2003, houve o desdobramento em mais ações, ainda sem correspondência integral com os programas que haviam sido definidos.

9. Em 2003, já no atual governo, o Ministério das Comunicações elaborou consulta a este Tribunal, a respeito de diversos aspectos jurídicos envolvendo a utilização de recursos do Fust. Até a prolação do Acórdão nº 1.107/2003-Plenário, em que a consulta foi respondida, o Ministério não executou nenhuma ação. Mesmo após a consulta, entretanto, não houve o estabelecimento das políticas, diretrizes gerais e prioridades exigidas no art. 2º da Lei nº 9.998/2000. Permanecia, em vigor, portanto, ao menos formalmente, aquilo que havia sido definido na Exposição de Motivos nº 595/2000.

10. Certamente a definição mais importante estabelecida no Acórdão nº 1.107/2003-Plenário foi que, juridicamente, à luz do que dispõem as Leis nº 9.998/00 e nº 9.472/97, na hipótese específica que foi objeto da consulta, os recursos do Fust deveriam ser utilizados por meio de outorga de concessões de uma nova modalidade de serviços de telecomunicações, a ser prestado em regime público. A partir dessa deliberação, a Anatel começou a adotar as providências necessárias à criação de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, denominado SCD. Conforme bem ressaltou a equipe de auditoria, a Anatel iniciou as ações relativas ao SCD unicamente em função do acórdão proferido por esta Corte, sem que se tenha registro de qualquer orientação formal do Ministério das Comunicações, evidenciando a falta de articulação entre os diferentes entes governamentais envolvidos na matéria.

11. A Anatel, então, tomou providências no sentido de buscar a definição desse novo serviço, a ser prestado em regime público. Foram feitas consultas públicas, houve diversas discussões no âmbito da agência, chegando até à formulação de uma proposta formal ao Ministério das Comunicações. Apesar dos problemas no modelo proposto, apontados pela equipe de auditoria, houve algum avanço para a concretização do SCD e, conseqüentemente, para estabelecer as condições para a utilização dos recursos do Fust.

12. Há que ser destacado, entretanto, que o Ministério das Comunicações, a partir da mudança de gestão ocorrida no início de 2004, sinalizou que não concordava com a criação do SCD. Apesar de não ter sido formalizada nova orientação, em entrevista concedida em maio de 2004, o novo Ministro, Eunício de Oliveira, já evidenciava essa convicção (fls. 179/187, anexo 10). A entrevista mostra, também, que o ministério estava na expectativa de uma eventual mudança legislativa, que modificaria a configuração do Fust.

13. Constata-se, dessa forma, que praticamente houve um retorno à estaca zero na definição dos caminhos para a aplicação dos recursos do Fust.

14. Na atual gestão do Ministro Hélio Costa, iniciada em julho deste ano, também ainda não há uma definição dos rumos a serem tomados em relação ao Fust. Em audiência pública realizada na Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia do Senado Federal, o representante do Ministério afirmou textualmente (fls. 156/157, anexo 10):

*“A lei determina que eu, Ministério das Comunicações, quer dizer, nós, Ministério das Comunicações, cumpramos nossa obrigação, que não foi cumprida até então, que é regulamentar a forma de utilizar o Fust”*

*“... o que há é uma falta de definição dos atores envolvidos que possibilite aplicar os recursos do Fust com a devida segurança e transparência para a sociedade brasileira”*

15. Na nota técnica apresentada na referida audiência pública, afirmava-se que o Ministério das Comunicações vislumbrava quatro caminhos distintos para superar os impasses na aplicação dos recursos do Fust (fls. 1/6, anexo 10):

*“1. instituição de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público;*

*2. alterações na Lei do Fust e/ou na LGT;*

*3. imputação de novas metas de universalização às atuais concessionárias, financiadas pelo Fust e não por recursos próprios;*

*4. licitações centralizadas (Anatel) e descentralizadas (convênios com Estados e Municípios)”.*

16. Essas informações confirmam que as discussões a respeito da forma de aplicação dos recursos do Fust retornaram a um estágio embrionário, cinco anos após a aprovação da lei que criou o fundo. Ou seja, durante cinco anos vêm sendo retirados recursos da sociedade, sem que ela tenha a contrapartida prevista em lei, que é a universalização dos serviços de telecomunicações, pela incapacidade dos governos de formularem uma política consistente para a aplicação desses recursos.

17. Por tudo que já foi levantado acerca do assunto, é muito provável que pelo menos parte dos recursos do Fust sejam voltados para ações relacionadas à inclusão digital. Nesse sentido, a equipe pôde constatar que existem vários programas com esse objetivo, coordenados por diversos órgãos, atuando de forma desintegrada. Isso leva, inevitavelmente, à superposição de ações e à ineficiência na utilização dos recursos. Em manifestação do então Secretário Executivo da Casa Civil em 4/8/2004, esse problema havia sido detectado, tendo-se sinalizado acerca da criação do Programa Brasileiro de Inclusão Digital, que reuniria todas as ações que vinham sendo desenvolvidas a respeito do tema (fls. 69/73, anexo). Não se tem conhecimento, entretanto, do desenvolvimento de ações concretas do governo com esse objetivo, em que pese o Decreto nº 5.581/2005 fazer menção ao ‘programa de inclusão digital’.

18. Reputo importante, também, a observação feita pela equipe de que a legislação atual não impede a aplicação dos recursos do Fust. O próprio Tribunal sinalizou, juridicamente, o caminho que deveria ser seguido, em resposta à consulta feita pelo próprio Ministério das Comunicações. Obviamente, o governo pode propor alterações no modelo legal do Fust e o Congresso Nacional é soberano para aprovar o modelo que entender mais adequado, não cabendo a este Tribunal se imiscuir nessa questão. Mas o fato é que a principal causa da ausência de aplicação desses recursos até o momento foi a incapacidade do governo, principalmente do Ministério das Comunicações, em definir, de forma adequada, as políticas, diretrizes gerais e prioridades para a utilização desses recursos,

conforme exige o art. 2º da Lei nº 9.998/2000. E até mesmo em consequência disso, também não houve a definição dos programas, projetos e atividades que seriam financiados com tais recursos.

19. Assim, reputo pertinentes as propostas feitas pela Unidade Técnica que são, fundamentalmente, para que o Ministério das Comunicações, principalmente, e também para que a Anatel, executem as ações necessárias, previstas na própria lei de criação de Fust, de forma que se possam criar as condições para que os recursos sejam aplicados, atingindo a finalidade para a qual eles estão sendo arrecadados. Também são adequadas as propostas de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, para que desempenhe um papel mais ativo nesse processo.

20. Além de alguns ajustes de redação em relação às determinações e recomendações, entendo que o prazo de 90 dias pode ser curto para a execução das ações determinadas. Penso que um prazo de 180 dias seja mais adequado. Entretanto, considero que também devam ser fixados 30 dias para que o Ministério apresente ao Tribunal o cronograma de execução dessas ações.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 07 de dezembro de 2005.

UBIRATAN AGUIAR  
Ministro-Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2.148/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-010.889/2005-5 (com 1 volume e 21 anexos). Apenso: TC-007.633/2005-2

2. Grupo I – Classe – V: Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: João Pimenta da Veiga Filho, CPF: 002.401.331-53 (ex-Ministro das Comunicações); Juarez Martinho Quadros do Nascimento, CPF: 003.722.772-68 (ex-Ministro); Miro Teixeira, CPF: 036.902.887-20 (ex-Ministro); Eunício Lopes de Oliveira (ex-Ministro); Hélio Calixto da Costa (Ministro); Renato Navarro Guerreiro, CPF: 257.085.207-04 (ex-Presidente da Anatel); Luiz Guilherme Schymura de Oliveira, CPF: 810.878.107-87 (ex-Presidente); Pedro Jaime Ziller de Araújo, CPF: 320.408.228-87 (ex-Presidente) e Elifas Chaves Gurgel do Amaral, CPF: 497.040.957-91 (ex-Presidente)

4. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações-MC e Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

6. Representante do Ministério Público: não há

7. Unidade Técnica: Sefid

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria Operacional realizada no Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações –

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc\Acord\20060120\TC-010-889-2005-5.doc>

Fust, com o objetivo de verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impedem a aplicação dos recursos desse fundo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Comunicações, com base no art. 2º da Lei n.º 9.998/2000, que:

9.1.1. formule, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, as políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, que deverão contemplar, prioritariamente, os seguintes aspectos:

9.1.1.1. diagnóstico de necessidades de universalização de serviços de telecomunicações no Brasil relacionados, pelo menos, aos objetivos previstos pelo artigo 5º da Lei n.º 9.998/2000;

9.1.1.2. definição de quais ações governamentais do Programa de Inclusão Digital serão beneficiadas pela aplicação dos recursos do Fust, visando maior integração da ação governamental, conforme prescreve o Decreto n.º 5.581/2005;

9.1.1.3. análise da relação custo/benefício de solução, que utilize recursos do Fust, para cada uma das necessidades mencionadas no subitem 9.1.1.1 acima, considerando os seguintes aspectos:

- universo de beneficiários a serem atendidos;
- impactos distributivos que visem à redução de desigualdades sociais e regionais;
- custos e prazos para implementação;
- indicadores de eficiência, de efetividade e de equidade.

9.1.1.4. priorização dos objetivos da Lei do Fust que serão atendidos, conforme prescreve o art. 5º da Lei n.º 9.998/2000, com fundamento na análise mencionada no subitem 9.1.1.3 acima;

9.1.1.5. previsão de alocação orçamentária a cada um dos objetivos definidos como prioritários, nos exercícios de 2006 e 2007 e nos demais em que os recursos forem aplicados;

9.1.1.6. ações e programas governamentais, constantes no PPA 2004 – 2007, que receberão os recursos;

9.1.1.7. normas que formalizarão as metas, diretrizes gerais e prioridades de cada uma das ações e programas referidos no subitem 9.1.1.6 acima;

9.1.1.8. elaboração, em conjunto com a Anatel, de estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para se imputar metas de universalização, relacionadas aos recursos do Fust, às concessionárias de serviços de telecomunicações;

9.1.1.9. caso um ou mais dos incisos V, VI, VII ou VIII do art. 5º da Lei n.º 9.998/2000 estejam contemplados na proposta mencionada no subitem 9.1.1.4 acima, considerar ainda os seguintes aspectos:

9.1.1.9.1. definição da execução físico-financeira relativa às premissas de Terminal e de Redução de Conta;

9.1.1.9.2. elaboração, em conjunto com a Anatel, de estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para instituição de modalidade de serviço de telecomunicações, no regime público, relacionada a redes digitais de informação;

9.1.2. apresente ao TCU, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência deste acórdão, cronograma de execução das ações mencionadas no item 9.1.1 acima e respectivos subitens;



9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com base no art. 2º da Lei nº 10.683/2003, com a redação dada pela Lei nº 10.869/2004, que:

9.2.1. avalie a conveniência e a oportunidade para propor a alteração do Decreto nº 4.714/2004, com o objetivo de incluir o Ministério das Comunicações na Câmara de Política Social do Conselho de Governo;

9.2.2. viabilize a programação orçamentária da proposta de aplicação dos recursos do Fust, a ser feita pelo Ministério das Comunicações, conforme determinação feita no subitem 9.1.1.5, realizando a interlocução necessária com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda e com o Congresso Nacional;

9.2.3 avalie e implemente medidas que aperfeiçoem a atuação do Ministério das Comunicações na formulação de políticas, diretrizes gerais e prioridades para aplicação dos recursos do Fust;

9.2.4. avalie e acompanhe a atuação do Ministério das Comunicações na elaboração dos estudos e documentos mencionados no item 9.1.1 acima, em especial quanto à integração das ações governamentais relacionadas ao Programa de Inclusão Digital mencionado no Decreto nº 5.581/2005;

9.3. determinar à Anatel, com base no art. 4º da Lei nº 9.998/2000, que:

9.3.1. elabore, em conjunto com o Ministério das Comunicações, os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para se imputar novas metas de universalização às concessionárias de serviços de telecomunicações;

9.3.2. caso um ou mais dos incisos V, VI, VII ou VIII do art. 5º da Lei nº 9.998/2000 estejam contemplados na proposta a que se refere o subitem 9.1.1.1 acima, elabore, conjuntamente com o Ministério das Comunicações, os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para instituição de modalidade de serviço de telecomunicações, no regime público, relacionada a redes digitais de informação;

9.4. determinar à Sefid que realize o monitoramento das determinações e recomendações realizadas, nos moldes previstos pelo art. 243 do Regimento Interno/TCU;

9.5. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam:

9.5.1. à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;

9.5.2. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.5.3. à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.5.4. à Comissão de Educação do Senado Federal;

9.5.5. ao Procurador-Geral da República;

9.5.6. ao Procurador da República Paulo José Rocha Júnior, da Procuradoria da República no Distrito Federal;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 48/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 7/12/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

12.2. Auditor convocado: Lincoln Magalhães da Rocha.

12.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA  
Presidente

UBIRATAN AGUIAR  
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral



GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 012.933/2013-9 [Apenso: TC 028.688/2014-7].

Natureza: Pedido de Reexame (Representação).

Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Recorrente: Secretaria de Orçamento Federal/MP (00.489.828/0008-21).

Representação legal: Daniel Andrade Fonseca e outros, representando a Anatel.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA DO TCU (SEMAG). APLICAÇÃO DE RECURSOS DA FONTE 78 – FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES (FISTEL), NO EXERCÍCIO DE 2012, SEM OBSERVÂNCIA DE SUA FINALIDADE PRECÍPUA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. AUTORIZAÇÃO NAS NORMAS DE REGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO PARA TORNAR SEM EFEITO O DISPOSTO NO ITEM 9.2 E SUBITENS DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO PLURIANUAL PELA ANATEL. NOVAS DETERMINAÇÕES.**

## RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), na pessoa do seu titular, José Roberto Fernandes Júnior (peças 31 e 40), contra o Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário (peça 17), com o seguinte teor:

- 9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 85, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, e arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno;
- 9.2. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, determinar à Secretaria de Orçamento Federal que:
  - 9.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias, apresente a este Tribunal um plano para a recomposição dos recursos da fonte 78 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, utilizados indevidamente para a abertura de créditos adicionais nos exercícios de 2010 e de 2012, destinados ao custeio de ações estranhas aos serviços de custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no País;
  - 9.2.2. não utilize recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionados com objeto da vinculação legal;
- 9.3. determinar à Semag o monitoramento das determinações acima;
- 9.4. dar ciência do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério das Comunicações, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações deste Tribunal;
- 9.5. arquivar os autos.



2. Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade:

2. Trata-se, originariamente, de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, deste Tribunal, com vistas a verificar a possível aplicação, em 2012, de recursos da fonte 78 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, em detrimento da respectiva vinculação legal.

2.1. Esta Corte considerou ilegal utilização de recursos do Fistel (fonte 78), nos exercícios de 2010 e 2012, para a abertura de créditos adicionais destinados a despesas diferentes do custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações. Para o colegiado, esses gastos contrariaram o disposto nos arts. 1º e 3º da Lei 5.070/1966 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 – LRF.

2.2. Confirmadas as irregularidades, o Tribunal, por meio do Acórdão 3.634/2013 – Plenário (peça 17), transcrita acima, proferiu determinações à SOF para que recomponha o fundo e se abstenha de utilizar recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionados com objeto da vinculação legal.

2.3. Irresignada, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento – SOF interpôs o presente pedido de reexame (peças 31 e 40) contra o referido julgado, requerendo a revisão do julgado, recurso que se analisa nesta assentada.

#### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 32 e 33), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 35, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 3.634/2013 - Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

#### **MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

- a) Se os fundos públicos possuem autonomia financeira plena (peça 31, p. 4-6);
- b) Se a expressão “transferência ao Tesouro Nacional”, constante do art. 3º da Lei 5.070/1966 se refere a nova destinação para os recursos do Fistel ou apenas aplicação do princípio da unidade de tesouraria (peças 31, p. 6-12; e 40, p. 3-6);
- c) Se o Fistel se restringe a financiar apenas despesas com fiscalização de serviços de telecomunicações ou também gastos do Tesouro Nacional (peça 31, p. 12-15);
- d) Se é viável a recomposição dos recursos da fonte 78, como determina o subitem 9.2.1 do Acórdão recorrido (peça 40, p. 6-8).

##### **5. Se os fundos públicos possuem autonomia financeira plena (peça 31, p. 4-6)**

5.1. Para a unidade técnica, os fundos públicos apresentam as seguintes características, destacadas no recurso (peça 31, p. 5):

- a. Instituem-se através de lei de iniciativa do Poder Executivo. No caso do Fistel, essa lei é a 5.070/1966, alterada pela Lei 9.472/1997;
- b. Financiam-se mediante receitas de taxas e contribuições especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira. No caso do Fistel, as fontes de receitas estão elencadas no art. 2º da Lei 5.070/1966;
- c. Vinculam suas receitas somente às atividades para cujo atendimento foram criados, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. O Fistel destina-se à fiscalização das telecomunicações;
- d. O saldo positivo transferido somente pode ser aplicado a favor do próprio fundo;

- e. Dispõem de orçamento próprio, denominado de plano de aplicação. No caso do Fistel, é elaborado pela Anatel, conforme art. 49 da Lei 9.472/1997;
- f. Contam com normas especiais de controle e prestação de contas.

5.2. De acordo com os técnicos, também, na Lei Orçamentária Anual – LOA, o fundo especial aparece como atividade funcional-programática ou como unidade orçamentária, ambas relacionadas a órgão específico. O Fistel, porém, está representado na LOA de 2013 como fonte de recursos (fonte 78).

5.3. O recorrente, entretanto, com a finalidade de auxiliar a interpretação das regras de utilização de possíveis superávits financeiros apurados nos Balanços Patrimoniais dos Fundos Públicos, contesta a autonomia financeira plena desses entes, com base nos seguintes argumentos:

- a) Há grande confusão no tratamento dos diversos fundos públicos existentes no Direito Financeiro nacional;
- b) Nem todos os fundos possuem vinculação de receitas de taxas e contribuições, havendo aqueles que sobrevivem apenas com recursos consignados na LOA;
- c) A autonomia financeira do fundo não decorre da vinculação de taxas e contribuições, mas sim das respectivas Leis de criação;
- d) A autonomia financeira dos fundos públicos deve ser analisada com parcimônia, pois, a partir da Constituição de 1988, conforme os artigos 165, § 5º; e 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, esses recursos integram o orçamento anual e constituem exceção. É diferente da conjuntura anterior à Carta, em que eles não integravam a LOA;
- e) O Decreto 93.872/1986 já houvera relativizado a autonomia financeira do fundo, pois retirou a unidade de tesouraria da condição de apenas princípio para torná-lo prática na Administração Pública Federal, com a criação da Conta Única do Tesouro Nacional.

#### Análise

5.4. A SOF está parcialmente correta. Os pressupostos gerais indicados para os fundos especiais podem ser extraídos das normas existentes. Entretanto, como afirma a SOF, essas regras não são absolutas, podendo legislação específica reger a questão de forma distinta, desde que garantidos os objetivos estabelecidos na Lei de criação do ente contábil.

5.5. Em primeiro lugar, de fato, como afirma a recorrente, a criação e a existência de fundos públicos após a Constituição de 1988 deve ser excepcional, especialmente pelo postulado previsto no art. 167, inciso IX, da Carta Magna. Esse dispositivo exige autorização legislativa para a criação desses caixas especiais. Já o art. 36 do ADCT exigiu ratificação do Congresso Nacional aos entes dessa natureza existentes na data da promulgação da Lei Maior.

5.6. Especialmente no que tange a impostos, a Constituição Federal é expressa, em seu art. 167, inciso IV, ao vedar a vinculação dessas receitas a órgão, fundo ou despesas, ressalvadas as hipóteses previstas na própria Carta.

5.7. Com isso, a regra é não vinculação de receitas de impostos, sendo que qualquer direcionamento de recursos deverá ter expressa previsão legal e será exceção ao sistema. Logo, as normas atinentes aos fundos especiais devem ser interpretadas de forma estrita.

5.8. Entretanto, os fundos especiais continuaram a ser criados após a Constituição Federal, especialmente como necessidade de vinculação de valores a determinadas atividades de relevância nacional.

5.9. Todos os dispositivos aplicáveis à matéria continuaram em vigor. Nessa linha, mais de duas décadas antes da Carta Magna, a Lei 4.320/1964, norma geral de direito financeiro, já previa regras claras acerca dos fundos públicos. Esse diploma foi recepcionado como Lei Complementar, por conta do disposto no art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal.

5.10. A Lei 4.320/1964 trouxe a regulamentação fundamental dos fundos especiais nos artigos 71 a 74 da norma, definindo-os, nos seguintes termos:



Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

5.11. O Decreto 93.872/1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências, possui conceito semelhante, em seu art. 71.

5.12. De outra sorte, a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais, conforme o art. 72 da Lei 4.320/1964. Idêntico dispositivo consta do art. 72 do Decreto 93.872/1986. Trata-se de aplicação do princípio da unidade orçamentária, citado pelo recorrente, o qual se vincula à unidade de tesouraria.

5.13. Consiste no necessário controle de todos os recursos auferidos pelo ente federativo em uma única peça orçamentária e em um só caixa, com a finalidade de extinguir os múltiplos orçamentos existentes naquela época, o que somente veio a ocorrer efetivamente com a Constituição Federal.

5.14. De todo modo, o fato de os recursos estarem registrados no orçamento federal não significa, em regra, que seja possível o desvirtuamento dos objetivos do fundo, fixados pela respectiva Lei de criação.

5.15. Ao contrário, os valores apenas constarão e serão executados por meio da LOA, mas a aplicação dos recursos deverá estar especificada em orçamento elaborado pelo próprio fundo, aprovado previamente.

5.16. Como impõe a própria natureza desse ente, descrita no art. 71 da Lei 4.320/1964, bem como o art. 77 do Decreto 93.872/1986, como regra, não será permitida a utilização dos valores vinculados ao fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.

5.17. Nessa linha, não obstante a Lei Orçamentária possa destinar receitas de impostos a esses entes, como afirma o recorrente, em hipótese alguma os valores arrecadados com essa espécie tributária poderão ser vinculados, na origem, a fundo, órgão ou despesa, por expressa vedação prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal.

5.18. Essa vinculação pode ocorrer com receitas oriundas de taxas e contribuições sociais, recursos que normalmente alimentam os fundos especiais. Assim, em que pese o financiamento desses entes não ocorra exclusivamente com essas espécies tributárias como a unidade técnica sugere, o pensamento está correto para significativa maioria dos fundos públicos.

5.19. De outra sorte, nos termos do art. 74 da Lei 4.320/1964, o fundo poderá apresentar normas especiais de controle, prestação e tomada de contas, desde que especificadas na respectiva Lei de criação.

5.20. Destaque-se, ainda, que, de acordo com o art. 73 da Lei 4.320/1964:

Salvo determinação em contrário na própria lei de criação, o saldo positivo do fundo especial será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

5.21. Nesse ponto, reside possivelmente a maior controvérsia a ser enfrentada no presente trabalho. A Lei de Responsabilidade - LRF, acerca do mesmo tema, manifestou-se, no parágrafo único do art. 8º, nos seguintes termos:

Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

5.21. Enquanto o art. 73 da Lei 4.320/1964 possibilita a desvinculação do saldo positivo do fundo especial, na Lei de criação do ente; a regra prevista na LRF não admite exceção. Com isso, aparentemente há antinomia entre os dois dispositivos.

5.22. A Semag, conforme análise transcrita no relatório do Acórdão recorrido (peça 18, p. 5), entende que o art. 73 da Lei 4.320/1964 era interpretado no sentido de que, caso não houvesse expressa previsão na Lei, o saldo positivo do fundo poderia ser utilizado livremente, por ser transferido ao Tesouro, por determinação do princípio da unidade de tesouraria.

5.23. A partir da LRF, segundo a unidade técnica, restou claro que os recursos vinculados só podem ser utilizados para atender ao objeto de sua vinculação, mesmo quando esses recursos constituem-se em superávit financeiro do Tesouro Nacional, independentemente de previsão na lei instituidora do fundo.

5.24. É importante ressaltar que a Lei Complementar 101/2000 foi editada, primordialmente, em atendimento ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal. Para a doutrina majoritária, contudo, tanto a LRF quanto a Lei 4.320/1964, recepcionada como Lei Complementar, atendem ao disposto no art. 165, § 9º, inciso II, da Carta Magna, *in verbis*:

§ 9º - Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta **bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos**. (Grifos nossos)

5.25. Em relação à instituição e funcionamento de fundos, verifica-se que a Lei 4.320/1964 possui Título específico, com diversos detalhamentos, os quais, inclusive, são a base da deliberação recorrida. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, traz apenas normas gerais, a exemplo do parágrafo único do art. 8º, que se aplicam aos fundos públicos, mas sequer fazem referência a detalhamentos, como o tratamento a ser dado aos saldos financeiros.

5.26. Não obstante serem duas normas gerais com objetivos distintos, é possível perceber claramente que a Lei 4.320/1964, a qual não foi revogada expressamente pela LRF, trouxe dispositivos especiais acerca dos fundos especiais, acolhendo-os em título separado.

5.27. Com isso, há conflito entre normas posterior e anterior e dispositivos especial e geral. Trata-se de antinomia de segundo grau, por envolver os critérios de interpretação cronológico e da especialidade. Nesse caso, conforme a doutrina majoritária:

Em um primeiro caso de antinomia de segundo grau aparente, quanto se tem um conflito de uma norma especial anterior e outra geral posterior, prevalecerá o critério da especialidade, prevalecendo a primeira norma.

5.28. Para essa corrente, portanto, prevalecerá as regras previstas na Lei 4.320/1964. Entretanto, a questão não é tão simples, pois envolve duas Leis com natureza complementar, regulamentando dispositivos constitucionais.

5.29. Por outro lado, em que pese o assunto não seja suficientemente enfrentado na doutrina especializada, há doutrinadores de finanças públicas que entendem que, existindo algum dispositivo conflitante entre a LRF e a Lei 4.320/1964, prevalece a vontade da Lei mais recente (NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças públicas união, estados e municípios**. 2. ed. Brasília: Vestcon, 2002, p. 216).

5.30. Assim, conforme a interpretação comum às normas jurídicas, deveria prevalecer a Lei 4.320/1964. Na análise estrita do cotejo entre os dois dispositivos que regulamentam parcelas das finanças públicas nacionais, prevalece a LRF.

5.31. Entretanto, diante de tamanha controvérsia, deve-se buscar, nos dois diplomas, a finalidade dos normativos e adequá-los ao princípio constitucional da proporcionalidade, de modo que não haja afronta à Carta Magna nem prejuízo ao tratamento dos recursos vinculados.

5.32. Nota-se, com clareza, que ambos os dispositivos visam garantir o cumprimento das finalidades para as quais o fundo especial foi criado. Para tanto, tendo em vista o princípio da continuidade e na forma discutida pela Semag, esses fins devem ser preservados no presente exercício e em horizonte futuro confortável.



- 5.33. De toda sorte, caso se garanta esses objetivos, não se vislumbra inconstitucionalidade em que Lei específica trate do uso dos saldos positivos do fundo, de modo a não deixá-los ociosos, o que afrontaria o princípio constitucional da economicidade. Nesse sentido, estariam atendidos tanto os ditames da Lei 4.320/1964, que defende a vinculação, mas admite o tratamento do saldo em Lei; e a LRF, que reforça a preservação dos recursos legalmente vinculados.
- 5.34. Para que não se tenha dúvida acerca dessa interpretação, cabe analisar os dispositivos sob o prisma da proporcionalidade, adaptado ao contexto em epígrafe. Esse postulado, sinônimo de razoabilidade, é regra de interpretação, de natureza valorativa, que deve permear o ordenamento jurídico.
- 5.35. Visa o equilíbrio na restrição de direitos e concessão de benefícios, conforme leciona Inocêncio Mártires Coelho (MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181). Pode e deve ser utilizado pelo gestor público na condução dos negócios do Estado.
- 5.36. O autor ensina que esse valor se compõe da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito. Para Pedro Lenza (**Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138), na necessidade, a adoção de restrição de direitos só é legítima se for indispensável ao caso e não for passível de substituição por medida menos gravosa.
- 5.37. No presente caso, a possibilidade de tratamento, em Lei específica, do uso dos saldos patrimoniais de fundos públicos deve ser considerada. Caso o referido diploma garanta, em absoluto, a preservação dos objetivos do fundo por longo período à frente e os recursos vinculados excedam amplamente os gastos previstos, é mais gravoso impedir o uso dos valores ociosos, impondo a vinculação a qualquer custo, do que permitir a utilização dos excedentes em outras despesas de igual relevância, como possibilita a Lei 4.320/1964.
- 5.38. De outro lado, leciona Pedro Lenza (**Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138) que a adequação significa a escolha do meio mais adequado para o atingimento do objetivo pretendido.
- 5.39. É possível garantir as finalidades do fundo especial tanto com a restrição absoluta ao uso das receitas vinculadas, mesmo nos exercícios subsequentes e ainda que em valores muito superiores ao necessário, quanto possibilitando a utilização livre dos excedentes.
- 5.40. Entretanto, caso a exceção de uso dos saldos prevista no art. 73 da Lei 4.320/1964 garanta, com confiabilidade, a preservação das finalidades vinculadas, na forma do art. 8º da LRF, não é adequado manter grandes excedentes ligados obrigatoriamente ao fundo, sem possibilidade de uso.
- 5.41. Caso a norma específica garanta as finalidades do fundo especial, o meio mais adequado para o atingimento dos fins colimados pelos dois normativos é a manutenção de valores capazes de custear as despesas vinculadas em horizonte razoável, sem prender desarrazoadamente excedentes contábeis.
- 5.42. De outra sorte, a proporcionalidade em sentido estrito, nos termos da doutrina escolhida (LENZA, Pedro, **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138), exige que o ato praticado realize o objetivo pretendido sem restringir exageradamente outros valores constitucionalizados.
- 5.43. Comparam-se aqui dois bens jurídicos tutelados na proteção constitucional às finanças públicas: o postulado na não vinculação de receitas, com possibilidade de uso livre pelo ente federativo; e a preservação de recursos vinculados a fundos especiais.
- 5.44. É importante ressaltar que não se trata, no presente caso, de recursos de arrecadação vinculada, tais como as contribuições sociais, as quais têm, na origem, proteção ao uso dos valores. Cuida-se de vinculação orçamentária de quantias ligadas a fundos especiais, as quais podem, inclusive, originar-se de impostos ou taxas não vinculadas, como no caso do Fistel.
- 5.45. Nesse caso, o cotejo entre duas normas de igual envergadura exige a interpretação mais consentânea com a preservação dos dois bens jurídicos. No caso, é possível garantir os fins

colimados ao fundo especial, na forma defendida pela Lei 4.320/1964 e a LRF; e possibilitar o uso dos excedentes, caso haja determinação legal específica nesse sentido.

5.46. Nessa linha, em hipótese alguma o uso dos recursos poderá ser utilizado exclusivamente com base no saldo financeiro apurado em balanço, como a interpretação literal do art. 73 da Lei 4.320/1964 pode levar. A observação conjunta desse dispositivo com o art. 8º da LRF exige que o excedente a ser possivelmente utilizado de forma livre seja aquele computado após a garantia de preservação presente e futura das finalidades do fundo especial.

5.47. Com isso, a melhor leitura que se pode fazer do art. 8º da LRF em conjunto com a Lei 4.320/1964, tendo por base a proporcionalidade, é a seguinte: Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso, exceto, no caso de fundos especiais, haja disposição legal específica para o uso livre dos saldos, desde que preservados, no presente e no futuro, os fins almejados para o ente.

5.48. Dessa forma, nota-se, nesse arcabouço, que os dispositivos legais buscaram dar aos fundos públicos grande autonomia financeira, de modo a garantir o cumprimento dos fins definidos em Lei. Entretanto, como se demonstrou acima, a independência desses entes não é absoluta, podendo ser regida de forma distinta em Lei específica, desde que não se desvirtuem os objetivos previstos para os recursos.

5.49. As características gerais resumidas pela unidade técnica têm respaldo nas normas aplicáveis, mas a recorrente está correta ao apontar a possibilidade de tratamentos excepcionais. A presença de fundos com características distintas das apresentadas pela Semag deve ser observada no caso concreto, cotejando o fundo com a respectiva legislação específica. Não pode ensejar interpretação para um lado ou outro.

5.50. Assim, os pressupostos constantes das normas de regência dão aos fundos especiais autonomia financeira, preservados os fins previstos nas respectivas Leis de criação. Mas, de acordo com a interpretação proporcional dos artigos 73 da Lei 4.320/1964; e 8º da LRF, norma específica poderá tratar do uso livre dos saldos observados nesses entes, desde que se preservem continuamente as finalidades inicialmente estabelecidas.

**6. Se a expressão “transferência ao Tesouro Nacional”, constante do art. 3º da Lei 5.070/1966 se refere a nova destinação para os recursos do Fistel ou apenas aplicação do princípio da unidade de tesouraria (peças 31, p. 6-12; e 40, p. 3-6)**

6.1. A Semag expressou entendimento de que a expressão “transferência ao Tesouro Nacional”, prevista no art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei n. 9.472/1997, não se refere a uma nova destinação para os recursos do Fistel. Trata-se de (peça 18, p. 9):

(...) uma aplicação do princípio da unidade de tesouraria – regra contábil que, antes da incidência do parágrafo único do art. 8º da LRF, tinha o condão de desvincular o saldo positivo dos fundos (vide item IV.3)

6.2. Com isso, para os técnicos, até a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, todos os recursos arrecadados pelo Fistel estavam vinculados exclusivamente à fiscalização dos serviços de telecomunicações, pois os valores transferidos ao Tesouro não constituíam vinculação.

6.3. Nesse sentido, em benefício da clareza, cabe apresentar parte das conclusões da unidade técnica acerca da interpretação do art. 3º da Lei 5.070/1966, como o fez a recorrente na peça recursal (peça 31, p. 4):

- o art. 3º, **caput**, da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei 9.472/1997, simplesmente vem disciplinar a forma que a Anatel aplicará os recursos do Fistel, não se trata de estabelecer uma nova vinculação. A vinculação foi, inequivocamente, estabelecida no art. 1º da Lei 5.070/1966. Ao mencionar as transferências para o Tesouro Nacional, o aludido texto do art. 3º está fazendo referência às transferências que sempre existiram em decorrência da aplicação do princípio da unidade de tesouraria, da interpretação restritiva do art. 73 da Lei 4.320/64 e da ausência, na



época da promulgação da Lei 9.472/1997, da disciplina do parágrafo único do art. 8º da LRF. No que tange à menção aos recursos do Fust, também não se trata de criar uma vinculação, haja vista que a vinculação ao Fust foi criada pelo § 2º do art. 48 da Lei 9.472/1997, c/c o inciso II do art. 6º da Lei 9.998/2000 (vide item IV.4);

- a tese de que todo o saldo positivo do Fustel não utilizado com as dotações orçamentárias do exercício corrente seja transferido ao Tesouro Nacional e utilizado no custeio de despesas em geral desconsidera por completo o conceito de vinculação de recursos e a normatização acerca dos fundos especiais. Ora, se a intenção do legislador fosse de garantir o custeio da execução da fiscalização de serviços de telecomunicações em apenas um exercício, sem transferência do saldo positivo do fundo para os exercícios seguintes, não haveria necessidade da sistemática da vinculação de recursos e nem da instituição do Fustel, bastaria a inclusão dessa programação no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (item IV.5).

6.4. O recorrente, por sua vez, contesta a interpretação dada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental à expressão “transferência ao Tesouro Nacional”, pois entende que essa rubrica constitui nova destinação para os recursos do Fustel, como “intenção do legislador”, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Os técnicos entenderam que a mudança empreendida no art. 3º da Lei 9.472/1997 teria o condão apenas de explicitar o princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei 4.320/1964, dando-lhe efetividade;

b) A interpretação desconsiderou o art. 73 da Lei 4.320/1964, que exige a transferência ao próprio fundo do saldo positivo apurado em balanço, caso não haja determinação legal em contrário;

c) O Fustel é fundo especial. Não havia determinação de destinação de superávits financeiros. Logo, de acordo com o art. 73, citado acima, os valores remanescentes ao final do exercício se destinavam ao próprio ente contábil e não ao Tesouro, seja antes ou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal (peça 31, p. 8);

d) A transferência dos saldos para o Tesouro não existia porque a correta interpretação do disposto no art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei 9.472/1997, é de que se trata de nova aplicação dos recursos do Fustel;

e) Os mecanismos de transferências automáticas ao Tesouro não é compatível com a edição da Medida Provisória 1.600/1997, convertida na Lei n. 9.530/1997, que possibilitou ao Poder Executivo remanejar e destinar os superávits financeiros de fundos ao órgão de gestão financeira do Poder Executivo. Há outros normativos nessa mesma linha (peça 40, p. 4-5). Se fosse verdadeira a afirmação da Semag, isso não seria necessário, pois a transferência do saldo ao Tesouro seria automática;

f) A sistemática autorizada pelas medidas provisórias indicadas no recurso (peça 40, p. 4-5) permitiu ao Poder Executivo destinar superávits financeiros para a amortização da dívida pública federal. Isso foi necessário, pois possibilitou o uso de vultosas sobras de recursos ociosos em fundos públicos, evitando a emissão de títulos para honrar compromissos com a dívida pública federal, fato perverso para econômica nacional;

g) A interpretação dada pelo TCU à expressão “transferências para o Tesouro Nacional” tornaria inócua a edição das Medidas Provisórias citadas. O vício não passaria despercebido pelo Poder Legislativo, assessorado por excelentes consultorias legislativas (peça 40, p. 5);

h) A SOF entende, inclusive, que, conforme a interpretação dela ao art. 3º da Lei 5.070/1966, não seria necessária a edição de norma legal, pois a Lei já permitia tal utilização. O Poder Executivo não utilizava essa faculdade, pois não houvera sido necessária até a proposta de LOA para 2010 (peça 40, p. 6);

i) Parece contraditório ou inócua propor mudança, por projeto de lei, do art. 3º da Lei 5.070/1966, para produzir efeitos operacionais que, conforme a Semag, já existiam (peça 31, p. 7);

- j) O Fistel inicialmente se inseria no contexto de exploração dos serviços de telecomunicações explorados diretamente pela União ou por meio de concessões a empresas sob controle acionário estatal, o que se alterou após a Emenda Constitucional n. 8/1995.
- k) A Emenda Constitucional n. 8/1995 alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, permitindo, além da exploração direta, a autorização, concessão ou permissão para os serviços de telecomunicações. Essa medida visava flexibilizar o modelo e trazer competição ao sistema, com benefício ao usuário e incremento da produtividade da economia nacional;
- l) Em complemento à Emenda n. 8/1995, o Governo Federal encaminhou o Projeto de Lei n. 2.648/1996 ao Congresso Nacional, dispondo sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de órgão regulador e outros aspectos institucionais. Essa proposta culminou na Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações – LGT, a qual manteve o sentido original da proposta;
- m) A intenção do legislador, apresentada na exposição de motivos do projeto, com trecho transcrito no recurso (peça 31, p. 9-11), distinguia-se do sugerido pela unidade técnica;
- n) O Projeto de Lei que deu origem à LGT visava, dentre outros objetivos, dar autonomia financeira à agência reguladora do setor de telecomunicações. Propunha, também, definir as fontes de receita para o adequado custeio do órgão, dando onerosidade às outorgas, entradas de titularidade da União. Por meio do mesmo instrumento legal, esse ente deveria atribuir os ganhos ao ente regulador;
- o) O projeto previu autorização para que a União cobrasse pela concessão, permissão ou autorização para exploração de serviços de telecomunicações e uso de radiofrequências, bem como taxas de fiscalização, receitas destinadas à Agência;
- p) Para reduzir o risco relacionado ao fluxo irregular de receitas da agência, o projeto preconizava que o órgão regulador estabelecesse orçamento próprio, com planejamento de receitas e despesas para cinco anos, com vistas ao equilíbrio orçamentário e financeiro;
- q) Os eventuais excessos de receitas de um ano seriam utilizados para suprir necessidades de recursos nos anos subsequentes, devendo a agência transferir ao Tesouro Nacional o saldo remanescente;
- r) Como seria dificultosa a criação de fundo especial para gerir os recursos arrecadados em favor da Agência, propôs transferir a administração do Fistel, já existente à época, para o órgão regulador. Como o fundo não contemplava, como fontes, as receitas de outorgas e a aplicação dele estava restrita à fiscalização dos serviços, necessária seria mudança na Lei 5.070/1966;
- s) O projeto propunha alteração no art. 2º da Lei 5.070/1966, incluindo as receitas oriundas das outorgas, dentre outras, nas fontes de alimentação do fundo. Igualmente, propôs-se permissão para a utilização dos recursos do Fistel para atender as despesas necessárias ao exercício das competências da agência e para o Fust, além da fiscalização dos serviços de telecomunicações, com mudanças no art. 3º da norma;
- t) As mudanças operadas na Lei 5.070/1966 não constituem desvirtuamento dos objetivos do Fistel, tendo em vista a própria evolução tecnológica ocorrida até então;
- u) Na conjuntura em que se apresentou o projeto, já se sabia que o setor de telecomunicações era um dos mais dinâmicos da economia, com possibilidade de geração de recursos acima do montante necessários à fiscalização dos serviços, especialmente após a inclusão das receitas relativas às outorgas como patrimônio do Fistel;
- v) As transferências para o Tesouro Nacional, conforme a nova redação do art. 3º dada pela Lei 9.472/1997, constituem espécies de aplicação de recursos previstos no Fistel, diante do modelo de exploração comercial escolhido para os serviços de telecomunicações;
- x) Não obstante o disposto no art. 1º da Lei 5.070/1966, acerca das finalidades do Fistel, a destinação dos recursos do fundo está disciplinada no art. 3º do referido diploma. A exclusividade a



que faz menção o **caput** se refere apenas aos recursos a serem aplicados pela Anatel, não abrangendo o Tesouro Nacional e o Fust. Interpretação em sentido diverso implicaria em considerar inócuas as modificações operadas pela Lei 9.472/1997, o que não se coaduna com espírito da norma e com o princípio de que na Lei não há palavras inúteis, conforme leciona Carlos Maximiliano (peça 31, p. 12);

w) O o art. 49, § 3º, da Lei 9.472/1997 é claro ao afirmar que a LOA consignará o valor das transferências dos recursos do Fistel ao Tesouro Nacional e ao Fust;

y) O posicionamento da SOF se baseou em manifestação da Consultoria Jurídica do órgão, no sentido de que os recursos do Fistel, após as alterações da Lei 9.472/1997, passaram a se destinar, também, para o Tesouro Nacional, sem vinculação especificada (peça 40, p. 3);

z) A vinculação de receita tem dois efeitos básicos: os recursos deverão ser aplicados na destinação descrita na lei específica, caso estejam alocados na LOA ou se tornarão superávit financeiro, caso não utilizados ao final do exercício (peça 40, p. 4);

#### Análise

6.5. Os argumentos da Secretaria de Orçamento Federal estão parcialmente corretos. Como destacado no tópico anterior, o arcabouço jurídico aplicável aos fundos públicos possibilitou que a Lei estruturasse esses entes, de forma a atender as finalidades para as quais eles foram criados, sem que se gerassem recursos ociosos, com o uso eficiente dos saldos.

6.6. No caso do Fistel, essa conjuntura pode ser colhida dos normativos existentes. Em relação a eventuais saldos financeiros, o art. 73 da Lei 4.320/1964 admite flexibilização, em caso de determinação na Lei que o instituiu, preservadas as finalidades do fundo. A transferência obrigatória ao exercício seguinte, a crédito do próprio ente contábil não é absoluta, como destacado anteriormente.

6.7. Nessa linha, como destacado pela Semag (peça 18, p. 5 e 6), na Lei 5.070/1966, que instituiu o Fistel, não consta dispositivo expresso acerca do uso dos saldos financeiros do fundo.

6.8. Todavia, como destaca o recorrente na presente peça recursal, na Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações, em seu artigo 49, consta tratamento especial ao Fistel, na forma autorizada pela interpretação conjunta dos artigos 73 da Lei 4.320/1964; e 8º da LRF.

6.9. Deve-se perquirir, inicialmente, se essa regulamentação se insere no contexto de exceção possibilitado pela Lei 4.320/1964, em seu artigo 73, o qual exige modificação na própria norma de instituição do fundo.

6.10. Não houve afronta ao normativo. A Lei Geral de Telecomunicações - LGT se encontra no mesmo campo semântico da Lei 5.070/1966, ao dispor sobre os serviços de telecomunicações e acerca do órgão regulador a ser custeado pelas receitas do Fistel.

6.11. A LGT trouxe, inclusive, modificações à própria Lei de criação do Fistel, sem que haja qualquer questionamento conhecido acerca da constitucionalidade da norma. Esse diploma, caso desejasse o legislador, poderia ter inserido as normas especiais do artigo 49 na própria Lei 5.070/1966, na forma das modificações do art. 3º. Não o fez para que a regulamentação estivesse junto aos mandamentos da Anatel. Dessa forma, os dispositivos acerca da condução do fundo na Lei 9.472/1997 constituem norma especial a ser observada na execução das receitas e despesas do ente contábil.

6.12. Nesse sentido, cabe transcrever o art. 49 do referido normativo, de modo a sanear as dúvidas na interpretação da expressão “transferências ao Tesouro Nacional”, prevista no art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela LGT:

Art. 49. A Agência submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, bem como a do FISTEL, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º A Agência fará acompanhar as propostas orçamentárias de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes.

§ 2º O planejamento plurianual preverá o montante a ser transferido ao fundo de universalização a que se refere o inciso II do art. 81 desta Lei, e os saldos a serem transferidos ao Tesouro Nacional.

§ 3º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da Agência, bem como o valor das transferências de recursos do FISTEL ao Tesouro Nacional e ao fundo de universalização, relativos ao exercício a que ela se referir.

§ 4º As transferências a que se refere o parágrafo anterior serão formalmente feitas pela Agência ao final de cada mês.

6.13. Nota-se, na interpretação do dispositivo, que a LGT atribuiu à Anatel a responsabilidade por garantir as finalidades do Fistel e o sustento da própria agência. Para tanto, a norma impõe à autarquia a obrigação de realizar planejamento plurianual de receitas e despesas, em horizonte de cinco exercícios à frente.

6.14. A agência deverá indicar, no planejamento plurianual, os recursos necessários e suficientes para garantir as finalidades do fundo, o sustento da própria Anatel e os montantes a serem transferidos ao Fust. É também nessa peça que os eventuais saldos ao Tesouro deverão necessariamente estar previstos.

6.15. Assim, está parcialmente correta a interpretação dada pela recorrente à expressão “transferências ao Tesouro Nacional”, prevista no art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei 9.472/1997. De fato, o dispositivo traz nova destinação aos recursos do fundo.

6.16. Entretanto, o valor a ser transferido não corresponderá necessariamente ao saldo financeiro apurado em balanço ou não se permite o uso livre dos recursos do fundo, como pretende a SOF, mas sim ao montante definido pela Anatel, após o planejamento plurianual.

6.17. A regulamentação dada pela LGT à questão se reveste de considerável razoabilidade, pois garante o equilíbrio orçamentário e financeiro do fundo em horizonte de cinco anos e possibilita que o Tesouro Nacional utilize eventuais excessos em outras finalidades. É a exata medida da interpretação conjunta dos artigos 73 da Lei 4.320/1964; e 8º da LRF, na forma discutida na questão anterior.

6.18. De acordo com os diplomas legais aplicáveis, é competência da Anatel a gestão do fundo. Logo, cabe à agência observar cuidadosamente os valores destinados ao Tesouro, sob pena de comprometer a sobrevivência da autarquia e esvaziar as finalidades do fundo.

6.19. Entretanto, em conversas com os técnicos da Anatel, do Tesouro Nacional e da SOF, verificou-se que o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 49 da LGT não se tornou eficaz, sendo que o destino dos recursos do Fistel não é definido efetivamente pela agência reguladora. Por conta disso, o Tesouro Nacional acaba por utilizar livremente as quantias vinculadas. É nesse ponto que está o maior problema na gestão desses valores, fato que necessitará de aprofundamento em trabalhos futuros desta Corte.

6.20. De todo modo, não se pode afastar a possibilidade dada pela LGT de transferência de valores do Fistel para o Tesouro, sem vinculação, pois assim quis o legislador e não há questionamento quanto à constitucionalidade do dispositivo. Entretanto, isso somente pode ocorrer no contexto do planejamento plurianual que deveria ser realizado pela Anatel.

6.21. A intenção do legislador, ao garantir o envio do saldo, após análise do equilíbrio do fundo nos próximos cinco anos, tem consonância com a alegação da recorrente sobre o dinamismo do setor de telecomunicações e da previsão de excesso de entradas.

6.22. De fato, foi o que ocorreu. Em consulta aos dados históricos do Fistel, desde as mudanças empreendidas pela LGT em 1997, constata-se o crescimento contínuo das receitas, as quais somaram, no período, mais de R\$ 53 bilhões de reais, como se nota na tabela abaixo:

**Tabela I: Receitas Fistel vs. Despesa Anatel**



<b>RECEITA FISTEL X DESPESA ANATEL (R\$ milhões)</b>				
<b>ANO</b>	<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>DESPESAS LIQUIDADAS</b>	<b>DIFERENÇA</b>	<b>%</b>
1997	39,52	1,68	37,84	4,25
1998	485,44	113,80	371,64	23,44
1999	1.221,32	216,91	1.004,41	17,76
2000	2.278,39	223,84	2.054,55	9,82
2001	4.430,29	225,05	4.205,24	5,08
2002	2.693,77	258,22	2.435,55	9,59
2003	1.287,81	230,80	1.057,01	17,92
2004	1.978,45	251,85	1.726,60	12,73
2005	2.054,78	231,14	1.823,64	11,25
2006	2.018,59	229,74	1.788,85	11,38
2007	3.083,89	262,88	2.821,01	8,52
2008	6.416,86	300,26	6.116,60	4,68
2009	4.909,92	325,83	4.584,09	6,64
2010	3.431,25	390,30	3.040,95	11,37
2011	7.268,25	368,89	6.899,36	5,08
2012	4.915,55	364,62	4.550,93	7,42
2013	4.913,83	4.372,84	540,99	88,99
<b>Total</b>	<b>53.427,91</b>	<b>8.368,65</b>	<b>45.059,26</b>	<b>15,66</b>

Fonte: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=297390&pub=original&filtro=1&documentoPath=297390.pdf>>

6.23. Destaque-se que as informações contábeis do Fistel estão inseridas no órgão Anatel. Nota-se, com isso, que as despesas liquidadas vinculadas ao fundo, no mesmo período, não atingiram R\$ 9 bilhões de reais e sempre foram muito inferiores do que as receitas arrecadadas.

6.24. Possivelmente, prevendo os excedentes, o legislador da LGT, com base no art. 73 da Lei 4.320/1964, possibilitou o encaminhamento dos saldos, concebidos no planejamento plurianual a ser realizado pela Anatel, ao Tesouro Nacional.

6.25. É proporcional a medida, pois não se mostra condizente com o princípio da economicidade manter vinculados excedentes superiores a R\$ 40 bilhões de reais, simplesmente por interpretação estrita do art. 8º da LRF.

6.26. É fato que se aplicam para este processo as discussões estabelecidas por esta Corte em inúmeras ocasiões, acerca do contingenciamento, do sucateamento das agências reguladoras e das fragilidades na fiscalização das telecomunicações.

6.27. Entretanto, não obstante as demandas nessa seara sejam substancialmente maiores do que podem demonstrar as despesas da Anatel, pode-se afirmar que essa autarquia teria dificuldades operacionais para utilizar R\$ 40 bilhões de reais em suas atividades.

6.28. Com isso, uma vez garantidas as finalidades do Fistel em horizonte de cinco anos, não haveria motivos para a manutenção dos saldos excedentes vinculados ao fundo, tendo em vista as enormes restrições orçamentárias em outros setores.

6.29. Conclui-se, portanto, que o art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei 9.472/1997, prevê, como nova destinação, as transferências ao Tesouro Nacional, restritas aos valores definidos em planejamento plurianual elaborado pela Anatel.

6.30. Logo a medida mais salutar é dar efetividade ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 49 da LGT. Assim, a Anatel fará acompanhar as propostas orçamentárias da própria autarquia e do Fistel de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio

orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes. Essa peça preverá o montante a ser transferido ao Fust e os saldos a serem transferidos ao Tesouro Nacional, sendo que os valores a serem livremente utilizados pela União estarão restritos ao excedente definido pela autarquia.

**7. Se o Fistel se restringe a financiar apenas despesas com fiscalização de serviços de telecomunicações ou também gastos do Tesouro Nacional (peça 31, p. 12-15);**

7.1 A recorrente entende que o Fistel se destina a financiar, também, despesas do Tesouro Nacional, com base nos seguintes argumentos:

- a) A legislação correlata evidencia o tratamento diferenciado ao Fust e ao Tesouro Nacional;
- b) Em relação ao Fust, o art. 5º, § 2º, da Lei 9.998/2000 impõe aplicação de 18% do Fundo em educação;
- c) O legislador não vincula a destinação dos recursos ao Tesouro Nacional, na transferência prevista no § 3º do art. 49 da LGT, diferentemente da Anatel, cujas despesas estão vinculadas, na forma do art. 3º da Lei 5.070/1966 e do princípio da especialidade;
- d) A União somente poderia investir no setor de telecomunicações, por meio da Anatel;
- e) Tendo em vista as mudanças operadas pela Lei 9.472/1997, não se pode afirmar que os recursos do Fistel se destinam exclusivamente à fiscalização das telecomunicações;
- f) A Lei 9.998/2000, que instituiu o Fust, prevê destinação às atividades de universalização de serviços de comunicação e não fiscalização;
- g) A alínea “d” do art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela LGT, prevê destinação de recursos a outras despesas correntes e de capital distintas da fiscalização dos serviços de comunicação;
- h) A Anatel possui muitas outras competências que podem ser financiadas pelos recursos do Fistel, conforme se nota no art. 19 da Lei 9.472/1997, transcrito no recurso (peça 31, p. 13-15).

Análise

7.2. Assiste razão à recorrente. Não haveria sentido a LGT, nos §§ 1º e 2º do art. 49, prever mecanismo de proteção aos objetivos do Fistel, de modo a possibilitar a transferência dos excedentes ao Tesouro Nacional; e vincular o ente federal a aplicá-los na própria finalidade do fundo. Bastaria mantê-los vinculados, sem qualquer dispositivo de exceção.

7.3. Os recursos a serem transferidos ao Tesouro, que deverão se restringir aos montantes indicados pela Anatel, no respectivo planejamento plurianual a acompanhar a proposta de orçamento da autarquia, são de uso livre pelo ente federal.

7.4. A própria destinação de valores ao Fust já configura uso diferenciado da destinação original do Fistel, prevista no art. 1º da Lei 5.070/1966. Como acertadamente indicou a recorrente, no destino dos recursos, há, inclusive, vinculação à educação, conforme o § 2º do art. 5º da Lei 9.998/2000, finalidade totalmente destoante da origem.

7.5. Assim, os recursos destinados ao Tesouro Nacional, indicados pela Anatel no planejamento plurianual previsto no art. 49, §§ 1º e 2º, da Lei 9.472/1997, têm uso livre, desvinculado da finalidade original do Fistel.

**8. Se é viável a recomposição dos recursos da fonte 78, como determina o subitem 9.2.1 do Acórdão recorrido (peça 40, p. 6-8)**

8.1. A SOF defende que, mesmo sob a interpretação dada por esta Corte aos dispositivos aplicáveis ao Fistel, não é viável a recomposição dos recursos da fonte 78, como determina o subitem 9.2.1 do Acórdão recorrido, tendo em vista os seguintes argumentos:

- a) O processo legislativo pode resultar em diplomas legais que dão ensejo a mais de uma interpretação. Em respeito à divergência, a partir do exercício de 2014, a recorrente suspendeu a utilização da fonte 78 aos ditames do Acórdão recorrido, até que se resolva a questão;



- b) Não houve interpretação equivocada da SOF, pois não havia outra forma de interpretar senão aquela respaldada em parecer da Conjur/MP;
- c) Não houve dolo de descumprimento da norma, mas sim intenção de atender o interesse público, impedindo-se ociosidade de recursos financeiros. Logo, não há que se recompor suposta “utilização indevida” de valores;
- d) A utilização contestada da fonte 78 constou de Leis Orçamentárias, nos exercícios de 2010 a 2014, as quais foram objeto de discussão no Congresso Nacional, não cabendo discutir a aplicação dos valores;
- e) A recomposição da fonte 78 é inexequível, pois, tendo em vista a dimensão dos valores (cerca de R\$ 20 bilhões de reais) e as implicações econômicas do caso, transcende às competências da SOF e do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Envolveria emissão de títulos da dívida pública, a qual necessita de Lei específica, de iniciativa do Poder Executivo;
- f) Essa emissão de títulos impactaria a dívida bruta e o risco país, revisto para baixo recentemente. Após, esses valores seriam esterilizados em fonte destinada ao Fistel, gerariam superávit financeiro e poderiam ser utilizados para amortização da própria dívida, conforme prevê o art. 13 da Lei 11.943/2009, gerando resultado líquido nulo;
- g) Tendo em vista que 80% das receitas orçamentárias são vinculadas, utilizar os recursos da fonte 78 apenas para despesas do Fistel gerará déficit de aproximadamente R\$ 4 bilhões anuais, no financiamento das demais despesas orçamentárias, o que trará dificuldades na gestão do orçamento federal.

#### Análise

8.2. Os argumentos da recorrente estão corretos. Não obstante pudesse esta Corte questionar as destinações de valores, ainda que presentes nas Leis orçamentárias, em caso de afronta à Constituição e as demais normas do ordenamento, não foi o caso dos autos. As normas aplicáveis à matéria possibilitavam que dispositivo específico tratasse do uso livre dos saldos do Fistel, definidos em planejamento plurianual elaborado pela Anatel.

8.3. É fato que seria possível discutir em que medida o Tesouro Nacional utilizou os recursos do Fundo na última década, posto que, conforme se confirmou, a Anatel não realiza o planejamento plurianual. De todo modo, a autorização para as transferências ao ente federal para uso livre estava posta no art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da LGT, sem que tenha havido qualquer questionamento quanto à constitucionalidade dos dispositivos, sequer na deliberação recorrida.

8.4. Também está correta a recorrente ao afirmar que diversos normativos possibilitaram a utilização do superávit financeiro dos fundos públicos, conforme indicado em tabela à p. 4-5, da peça 40, incluindo-se o art. 13 da Lei 11.943/2009, de forma permanente.

8.5. Equivoca-se a SOF ao entender que essas disposições, trazidas ao ordenamento, inicialmente, por medidas provisórias, poderiam desvirtuar as finalidades previstas para fundos públicos, sem que houvesse legislação específica acerca da matéria. Essa posição traria em seu bojo inconstitucionalidade material, pois estaria em desacordo com a LRF e a Lei 4.320/1964.

8.6. Mas, a discussão deve envolver cada um dos fundos envolvidos, em cotejo com as respectivas normatizações específicas. No presente caso, identifica-se, como discutido anteriormente, autorização para o uso dos excedentes pelo Tesouro Nacional, nos limites do planejamento da Anatel. Nesse ponto, é relevante a atuação desta Corte em dar efetividade ao normativo, impondo-se à agência a feitura do plano.

8.7. De toda sorte, mesmo para aqueles que entendem pela manutenção do Acórdão recorrido, a recomposição da fonte 78 se mostra desarrazoada, diante da forte divergência na interpretação da matéria. O posicionamento da SOF estava condizente com a realidade do Fistel, o qual abarcava excedente bilionário, com autorização expressa de uso pelo Tesouro. Não cabe a devolução dos valores, sob qualquer prisma.

8.8. Assim, havendo autorização legal para utilização de valores excedentes de fundos públicos pelo Tesouro Nacional, após garantidas no presente e no futuro as finalidades do ente, não há que se falar em devolução de valores usufruídos anteriormente.

### CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Os pressupostos constantes das normas de regência dão aos fundos especiais autonomia financeira, preservados os fins previstos nas respectivas Leis de criação. Mas, de acordo com a interpretação proporcional dos artigos 73 da Lei 4.320/1964; e 8º da LRF, norma específica poderá tratar do uso livre dos saldos observados nesses entes, desde que se preservem continuamente as finalidades inicialmente estabelecidas;

b) O art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei 9.472/1997, prevê, como nova destinação, as transferências ao Tesouro Nacional, restritas aos valores definidos em planejamento plurianual elaborado pela Anatel;

c) A Anatel fará acompanhar as propostas orçamentárias da própria autarquia e do Fistel de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes. Essa peça preverá o montante a ser transferido ao Fust e os saldos a serem transferidos ao Tesouro Nacional, sendo que os valores a serem livremente utilizados pela União estarão restritos ao excedente definido pela autarquia;

d) Os recursos destinados ao Tesouro Nacional, indicados pela Anatel no planejamento plurianual previsto no art. 49, §§ 1º e 2º, da Lei 9.472/1997, têm uso livre, desvinculado da finalidade original do Fistel;

e) Havendo autorização legal para utilização de valores excedentes de fundos públicos pelo Tesouro Nacional, após garantidas, no presente e no futuro, as finalidades do ente, não há que se falar em devolução de valores usufruídos anteriormente

9.1. Com isso, a interpretação proporcional da Lei 4.320/1964 e da LRF permite que Lei específica trate dos excedentes dos fundos especiais, uma vez preservadas as finalidades do ente. Nesse sentido, cabe a modificação da determinação posta no subitem 9.2.2, para incluir a hipótese de previsão legal específica, na forma descrita no art. 73 da Lei 4.320/1964, de uso do excedente dos fundos especiais, desde que garantidas as finalidades essenciais atribuídas originalmente ao ente contábil, em horizonte razoável no futuro.

9.2. Em relação ao Fistel, não se pode admitir a utilização dos recursos, sem qualquer controle, como tem feito o Tesouro Nacional. Por outro lado, a LGT trouxe dispositivo especial possibilitando as transferências ao ente federal para uso livre, com montantes restritos ao definido em planejamento plurianual elaborado pela Anatel. A agência reguladora não elabora o demonstrativo.

9.3. Nesse sentido, cabe a esta Corte fomentar a efetividade do disposto na Lei 9.472/1964, com determinação para que a Anatel elabore o planejamento plurianual, na forma definida nos §§ 1º e 2º do art. 49 da LGT.

9.4. Igualmente, os valores dos excedentes do Fistel a serem utilizados livremente pelo Tesouro Nacional estarão restritos aos montantes definidos pela Anatel, nos demonstrativos anuais encaminhados em conjunto com as respectivas propostas orçamentárias do fundo e da própria autarquia.

9.5. Não subsiste, portanto, a determinação colocada no subitem 9.2.1 da deliberação recorrida. Para melhor conformação do julgado e tendo em vista o erro de julgamento, a medida mais adequada é tornar sem efeito o subitem 9.2, com seus respectivos subitens, proferindo novas determinações, especialmente para dar efetividade às disposições legais vigentes.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



10. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para tornar sem efeito as determinações contidas no item 9.2 e respectivos subitens do Acórdão recorrido;

b) com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que elabore e faça acompanhar as propostas orçamentárias da própria autarquia e do Fistel de quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes, contendo o montante a ser transferido ao Fust e os saldos a serem direcionados ao Tesouro Nacional, na forma prevista no art. 49, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997;

c) com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Secretaria de Orçamento Federal que:

c.1) no caso do Fistel, restrinja-se a utilizar excedentes nos limites indicados pela Agência Nacional de Telecomunicações no quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, que acompanhará as propostas orçamentárias da autarquia e do próprio fundo, nos moldes descritos no art. 49, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997;

c.2) não utilize recursos de fontes vinculadas, para a abertura de créditos adicionais não relacionados com objeto da vinculação legal, com exceção de previsão legal específica em Lei de regência de fundos especiais, conforme autorização prevista no art. 73 da Lei 4.320/1964, desde que garantidas as finalidades essenciais atribuídas originalmente ao ente contábil, no presente e no futuro;

d) comunicar à recorrente, à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério das Comunicações, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações deste Tribunal e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), na pessoa do seu titular, José Roberto Fernandes Júnior (peças 31 e 40), contra o Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário (peça 17), o qual determinou àquele órgão que:

9.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias, apresente a este Tribunal um plano para a recomposição dos recursos da fonte 78 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, utilizados indevidamente para a abertura de créditos adicionais nos exercícios de 2010 e de 2012, destinados ao custeio de ações estranhas aos serviços de custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no País;

9.2.2. não utilize recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionados com objeto da vinculação legal;

2. Tal deliberação fundamentou-se nas conclusões da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal, acolhidas pelo relator e pelo Plenário, que consideraram ilegal a utilização de recursos do Fistel (fonte 78), nos exercícios de 2010 e 2012, para a abertura de créditos adicionais concedidos a órgãos dos três Poderes da União, destinados, em primeira análise, a despesas estranhas à finalidade legal do fundo.

3. O Fistel registrou, no período de 2008 a 2012, receitas anuais que variaram entre R\$ 3,0 bilhões e R\$ 4,9 bilhões.

4. O relator originário do recurso, Ministro José Jorge, conheceu do pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e concedeu-lhe efeito suspensivo.

5. Antes de prosseguir na análise da finalidade do Fistel, convém recordar que a Lei 4.320/1964, em seu art. 71, definiu fundo especial como sendo “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Portanto, é da natureza dos fundos especiais, como o Fistel, que a utilização dos seus recursos seja vinculada aos objetivos ou aos serviços especificados na respectiva lei de criação.

6. A Lei 5.070/1966, que criou o Fistel e deu outras providências, assim dispôs:

Art. 1º. Fica criado um fundo de natureza contábil, denominado "Fundo de Fiscalização das Telecomunicações", destinado a prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução.

(...)

Art. 3º Além das transferências para o Tesouro Nacional e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL serão aplicados pela Agência Nacional de Telecomunicações exclusivamente: (redação dada pela Lei 9.472/1997)

a) na instalação, custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no País;

b) na aquisição de material especializado necessário aos serviços de fiscalização;

c) na fiscalização da elaboração e execução de planos e projetos referentes às telecomunicações;

d) no atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela realizadas no exercício de sua competência (incluído pela Lei 9.472/1997). (grifei)



7. Vê-se, portanto, que, embora a destinação original dos recursos do fundo, consoante o disposto no art. 1º da Lei 5.070/1966, fosse a fiscalização dos serviços de telecomunicações, a Lei 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações - LGT) ampliou consideravelmente esse escopo. Além de incluir repasses para o Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust), instituído pela Lei 9.998/2000, a LGT previu que o Fistel arcaria com as despesas de custeio e de capital da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), além das “transferências para o Tesouro Nacional”.

8. A cada encerramento de exercício, o saldo remanescente na conta contábil do Fistel era, de fato, transferido para o Tesouro e, a partir daí, alocado livremente aos órgãos federais para despesas diversas. O cerne da questão tratada nestes autos é avaliar se essas transferências contrariaram o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (LRF):

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

9. O voto condutor do acórdão guerreado acolhe a interpretação dada pela Semag: “até a criação efetiva do Fust, os recursos arrecadados pelo Fistel eram vinculados exclusivamente à fiscalização dos serviços de telecomunicações, pois os recursos desse fundo transferidos ao Tesouro Nacional não decorriam de uma vinculação de recursos, mas de uma aplicação do princípio da unidade de tesouraria, regra contábil que possibilitava a desvinculação do saldo positivo dos fundos, antes da edição da LRF”.

10. Portanto, ao prolatar o Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, o Tribunal entendeu que a aplicação dos recursos do Fistel estaria vinculada às ações relacionadas à fiscalização dos serviços de telecomunicações, com exceção dos recursos transferidos ao Fust. A referência a “transferências ao Tesouro Nacional” seria uma alusão a uma prática adotada na ocasião da promulgação da Lei 9.472/1997, relativa ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, prática essa abolida a partir da entrada em vigor da LRF.

11. A Secretaria de Recursos (Serur) do Tribunal traz outra interpretação e destaca a antinomia aparente entre os comandos do art. 8º, parágrafo único, da LRF e do art. 73 da Lei 4.320/1964:

Art. 73 Salvo determinação em contrário na própria lei de criação, o saldo positivo do fundo especial será transferido para o exercício seguinte a crédito do mesmo fundo.

12. Enquanto o dispositivo da LRF exige que a utilização dos recursos vinculados, ainda que em exercício posterior, se dê exclusivamente para atender ao objeto da vinculação, o comando da Lei 4.320/1964 permite a desvinculação ao final do exercício, nos casos em que a lei de criação do fundo especial assim o dispuser.

13. Nesse ponto, convém lembrar que a LRF não substitui nem revoga a Lei 4.320/1964, mas com ela convive harmoniosamente no ordenamento jurídico.

14. Na visão da Serur, a Lei 4.320/1964 trouxe dispositivos especiais acerca dos fundos e, portanto, constitui norma específica sobre esse tema. A unidade argumenta, então, que, de acordo com a doutrina majoritária, a norma especial anterior deve prevalecer sobre a geral posterior.

15. A Serur analisa, ainda, a finalidade dos normativos, buscando adequá-los ao princípio constitucional da proporcionalidade, de modo que não haja afronta à Carta Magna nem prejuízo ao tratamento dos recursos vinculados:

5.32. Nota-se, com clareza, que ambos os dispositivos visam garantir o cumprimento das finalidades para as quais o fundo especial foi criado. Para tanto, tendo em vista o princípio da



continuidade e na forma discutida pela Semag, esses fins devem ser preservados no presente exercício e em horizonte futuro confortável.

5.33. De toda sorte, caso se garanta esses objetivos, não se vislumbra inconstitucionalidade em que Lei específica trate do uso dos saldos positivos do fundo, de modo a não deixá-los ociosos, o que afrontaria o princípio constitucional da economicidade. Nesse sentido, estariam atendidos tanto os ditames da Lei 4.320/1964, que defende a vinculação, mas admite o tratamento do saldo em Lei; e a LRF, que reforça a preservação dos recursos legalmente vinculados.

16. Assiste razão à Serur. Ao admitir que a lei de criação do fundo previsse hipótese de desvinculação dos recursos ao final do exercício, a Lei 4.320/1964 não visava apenas garantir o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Se assim fosse, o art. 73 seria explícito em determinar que o saldo positivo das contas dos fundos fosse transferido para o Tesouro Nacional ao final do exercício.

17. Na verdade, a Lei garante que os recursos permaneçam vinculados pelo tempo necessário e no montante adequado para o atendimento da necessidade a que o fundo busca atender, podendo o excedente ser destinado a outras finalidades, de acordo com o previsto na lei de criação do fundo.

18. Parece, então, razoável a alegação da SOF/MP, nas peças recursais, de que “havia uma única interpretação da legislação em comento, a qual permitia a livre alocação de recursos da fonte 78 após o atendimento das destinações dos demais itens do art. 3º da Lei 5.070, de 1966, com redação dada pela Lei 9.472, de 1997”.

19. Para sustentar esse argumento, a recorrente transcreve trecho da Exposição de Motivos 231/MC, de 10/12/1996, que encaminhou o Projeto de Lei 2.648/1996, na Câmara dos Deputados, o qual foi apensado ao Projeto de Lei 821/1995, que, por sua vez, resultou na Lei 9.472/1997:

Tratando-se o setor de telecomunicações de um dos segmentos mais dinâmicos da economia, nada mais natural que se busque, nele mesmo, essas fontes dos recursos a serem usados em sua regulação. Considerando os benefícios econômicos que os agentes privados extrairão das concessões, permissões e autorizações que obtiverem para os serviços de telecomunicações, é perfeitamente válido definir que essas outorgas se deem a título oneroso, de maneira a se estabelecer um vínculo direto entre tais benefícios e o custeio das atividades regulatórias.

(...)

Dependendo de como ocorrerem as cobranças pelas concessões, permissões e autorizações - se na forma de quantias predeterminadas, à vista ou a prazo, ou se na forma de percentuais sobre o faturamento - é possível que as receitas delas decorrentes apresentem fluxo irregular, em função do ritmo em que essas outorgas ocorrerem, e dos valores dos negócios a que elas se referirem. Haveria, portanto, o risco de, num determinado ano, as receitas superarem de muito as necessidades da Agência e, noutro, de ficarem muito aquém delas. Trata-se, certamente, de um risco de todo indesejável.

Para reduzi-lo, portanto, o Projeto preconiza, em seu art. 45, que a Agência estabeleça, anualmente, o seu orçamento, considerando o planejamento de suas receitas e despesas num horizonte de cinco anos e buscando o equilíbrio orçamentário e financeiro durante todo o período. Assim, os eventuais excessos de receitas de um ano seriam utilizados para suprir as necessidades de recursos nos anos subsequentes, **devendo a Agência transferir ao Tesouro Nacional o saldo remanescente.** (grifo da recorrente)

20. Fica clara a intenção do legislador de garantir a suficiência de recursos, no fundo, para que a Anatel opere normalmente, inclusive no tocante à fiscalização dos serviços de telecomunicações, pelo período de cinco anos, considerando as previsões de receitas e despesas. O montante que exceder a essa previsão não deve ser mantido ocioso, mas sim alocado a outras necessidades.

21. Não vejo, neste caso, ofensa ao comando do parágrafo único do art. 8º da LRF, uma vez que a vinculação dos recursos do Fistel às despesas relacionadas à fiscalização dos serviços de telecomunicações não é absoluta, conforme disposto em sua própria lei de criação, em harmonia com o

art. 73 da Lei 4.320/1964. Desde que atendidas as necessidades de recursos presentes e futuras para o cumprimento dos objetivos do fundo, não há impedimento à livre utilização do excedente.

22. Nesse sentido, a LGT estabeleceu os instrumentos para planejamento plurianual, acompanhamento e controle da utilização dos recursos do Fistel:

Art. 49. A Agência submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, bem como a do FISTEL, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º A Agência fará acompanhar as propostas orçamentárias de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes.

§ 2º O planejamento plurianual preverá o montante a ser transferido ao fundo de universalização a que se refere o inciso II do art. 81 desta Lei, e os saldos a serem transferidos ao Tesouro Nacional.

§ 3º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da Agência, bem como o valor das transferências de recursos do FISTEL ao Tesouro Nacional e ao fundo de universalização, relativos ao exercício a que ela se referir.

§ 4º As transferências a que se refere o parágrafo anterior serão formalmente feitas pela Agência ao final de cada mês. (grifei)

23. A existência do quadro demonstrativo do planejamento plurianual da Anatel, a que se refere o § 1º do art. 49 da Lei 9.472/1987, é fundamental para que se possa calcular o montante necessário à operação da agência e, conseqüentemente, o valor a ser transferido ao Tesouro.

24. Ocorre que, conforme apontado pela Serur, o disposto nos parágrafos do art. 49 da LGT não se tornou eficaz, ou seja, o destino dos recursos do Fistel não é definido efetivamente pela Anatel, fazendo com que o Tesouro, na prática, possa utilizar livremente quantias vinculadas, o que é indesejável.

25. Acolho, portanto, a proposta da unidade técnica no sentido de determinar à Anatel que cumpra o que estabelece o § 1º e à SOF/MP que dê cumprimento ao § 3º, ambos do art. 49 da Lei 9.472/1987.

26. Por fim, registro que a harmonização do art. 73 da Lei 4.320/1964 com o art. 8º, parágrafo único, da LRF pode levar a conclusões distintas quando se tratar de outros fundos especiais, pois há que se ter em conta, sempre, a origem dos recursos que compõem o fundo.

27. No caso do Fistel, os recursos são oriundos da cobrança de taxas de fiscalização e do recebimento dos valores correspondentes às outorgas dos serviços de telecomunicações, como definido no art. 2º da Lei 5.070/1966, com a redação dada pela LGT. Não se trata, portanto, de recursos originariamente vinculados a fim específico.

28. Como se sabe, as taxas são espécie de tributo vinculado ao seu fato gerador, porém não guardam vinculação com finalidade específica. Ou seja, o contribuinte está obrigado a pagar a taxa como contrapartida de um serviço prestado em nome do poder público, no entanto a administração pode aplicar os recursos oriundos da taxa em outras atividades que não sejam a que originou a tributação.

29. Diferente é a realidade das contribuições e dos empréstimos compulsórios, os quais, de acordo com a Constituição Federal, vinculam o produto da arrecadação à finalidade a que se destina a cobrança. Portanto, se o fundo fosse constituído por recursos oriundos de contribuições, nem mesmo sua lei de criação poderia prever desvinculação.

30. A matéria tratada nestes autos não é de todo inédita no TCU. O Acórdão 532/2005-TCU-Plenário, ao apreciar denúncia de supostas irregularidades no recolhimento de taxas de fiscalização dos



serviços de telecomunicações pela Anatel, considerou-a parcialmente procedente. No voto condutor do **decisum**, o relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, assim se manifestou:

26. A terceira irregularidade refere-se à utilização das receitas derivadas da cobrança de taxas de fiscalização em atividades que não guardam respeito com seu fato gerador, no caso o exercício regular do poder de polícia. Aponta a unidade técnica que as taxas constituem o Fundo de Fiscalização de Telecomunicações – Fistel e que seria inconstitucional o disposto no § 3º do art. 49 da Lei 9.472/97, o qual prevê a transferência de recursos do Fundo ao Tesouro Nacional, por não guardar a aplicação desses recursos transferidos qualquer vinculação com a fonte que os originou.

27. O dispositivo legal impugnado, assim dispôs:

“§ 3º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da Agência, **bem como o valor das transferências de recursos do Fistel ao Tesouro Nacional** e ao fundo de universalização, relativos ao exercício a que ela se referir.” (grifos do relator).

28. Embora não tratado pela unidade técnica, insta observar que o art. 3º da Lei 5.070/1966, com a redação dada pela Lei 9.472/1997, dispõe de forma semelhante ao prever que poderá haver a transferência de recursos do Fistel para o Tesouro Nacional.

29. As taxas, cabe rememorar, são da espécie de tributos vinculados, os quais, no dizer de Luiz Emygdio da Rosa Jr. (ob. cit. p. 207), são aqueles “cuja obrigação tem por hipótese de incidência uma situação dependente de uma atuação estatal específica”. Com relação ao destino dado aos valores arrecadados não há, ao contrário do afirmado pela unidade técnica, como regra geral, a obrigatoriedade da vinculação do produto de arrecadação a determinada atividade estatal. O art. 145, II, da Constituição Federal nada dispõe a respeito. O art. 4º do Código Tributário Nacional, por sua vez assim estabelece:

“Art. 4º **A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:**

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - **a destinação legal do produto da sua arrecadação.**” (grifos meus).

30. Bernardo Ribeiro de Moraes (apud Luiz Emygdio da Rosa Jr., ob. cit. p. 205), destaca que “a destinação do produto tributário ocorre após a arrecadação, jamais podendo tal fato constituir característico das espécies tributárias. O destino da arrecadação, quando muito, é elemento contábil (não-jurídico das espécies tributárias). Não as caracterizam”. Sacha Calmon Navarro (Curso de Direito Tributário Brasileiro, 3ª ed. p. 425/6) dispõe de forma semelhante: “Nada impede que o legislador cobre taxas pela prestação dos serviços públicos e divisíveis (...). **Nada o impede de destinar a outros fins o produto arrecadado. (...) É que para a caracterização jurídica da taxa é irrelevante o destino de sua arrecadação.** E, por outro lado, cabe ao legislador de cada ordem de governo (União, Estados e Municípios), em relação ao princípio da autonomia dos entes locais, base do federalismo (art. 25 da Constituição de 1988), dispor sobre as respectivas despesas, ajuizando a boa destinação dos dinheiros públicos.” (grifos do relator).

31. São importantes ainda as considerações de Aliomar Baleeiro (Direito Tributário Brasileiro, 11ª ed., p. 68):

“Mas ressalvas devem ser feitas ao art. 4º do Código Tributário Nacional, no ponto em que considera irrelevante, de forma generalizada, a destinação do produto arrecadado para a definição da espécie tributária. **É que a destinação, efetivamente, será irrelevante para distinção entre certas espécies (taxas e impostos, p. ex.), mas é importante no que tange à configuração e dos empréstimos compulsórios.**

A Constituição de 1988 pela primeira vez, cria tributos finalisticamente afetados (...) **a afetação do produto a certas despesas ou serviços é requisito necessário para o exercício da competência federal, no que tange às contribuições e aos empréstimos compulsórios.**” (grifos do relator).

32. Ou seja, verifica-se que a afetação de receitas é característica das contribuições e não das taxas. Como exceção à regra, tem-se a aplicação dos recursos arrecadados em razão das custas e

emolumentos judiciais (consideradas taxas pelo Supremo Tribunal Federal – ADI 1772/98), em razão do disposto no § 2º do art. 98 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004, o qual dispõe que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.”

33. Por outro lado, é destacado no relatório supra, que as receitas arrecadadas com as taxas devem guardar correspondência com o custo da atuação do Estado (art. 145, II, da CF). Segundo Luiz Emygdio F. da Rosa Jr. (ob. cit. p. 361), “a taxa para ser legítima deve guardar uma razoável proporção entre o valor cobrado do contribuinte e o custo global do serviço prestado pelo Estado dividido entre seus contribuintes”. Na lição de Aliomar Baleeiro (ob. cit., p. 542), “determina a constituição que as taxas sejam o instrumento tributário de custeio dos serviços públicos”.

34. Assim, poder-se-ia pensar que a destinação de recursos do Fistel ao Tesouro Nacional estaria a indicar que haveria desproporção entre os custos da prestação dos serviços de fiscalização e as correspondentes receitas arrecadadas, o que poderia caracterizar a ilegitimidade da cobrança. Mas esse pensamento é equivocado. Acontece que os recursos do Fistel são oriundos de diversas receitas e não apenas da cobrança de taxas (art. 2º da Lei 5.070/66), de modo que a transferência de recursos ao Tesouro Nacional não implica necessariamente o descasamento entre a arrecadação e o custo de atuação do Estado. Por outro lado, há ainda a possibilidade de que os recursos utilizados para os trabalhos de fiscalização sejam oriundos de outras fontes que não o Fistel. Ou seja, o permissivo de transferência de recursos ao Tesouro não é em si inconstitucional. Somente uma análise detalhada dos custos de fiscalização e das receitas arrecadadas, que não é objeto destes autos, poderia indicar se há ou não a cobrança excessiva de taxas. Fato que, caso fosse confirmado, demandaria o questionamento da constitucionalidade das normas instituidoras dos valores para as taxas, mas não do dispositivo legal em comento.

35. Desta feita, a alegada inconstitucionalidade do § 3º do art. 49 da Lei 9.472/97 não resta, *data venia*, configurada.

31. Vê-se, portanto, que, seja pela ótica da destinação prevista na lei de criação do Fistel, seja pela análise da natureza dos tributos que o constituem, não há óbices à transferência de recursos do fundo para o Tesouro Nacional, desde que garantida a operação normal da agência reguladora.

32. Acolho, com ajustes, as propostas de encaminhamento formuladas pela Serur, no sentido de determinar à Anatel que elabore anualmente seu planejamento plurianual de receitas e despesas e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que considere o resultado desse planejamento quando da elaboração da proposta de lei orçamentária para o ano subsequente, tudo de acordo com o art. 49, §§ 1º a 3º, da LGT.

33. Deixo de acolher a proposta contida na alínea “c.2” do item 10 da instrução da Serur, que julgo desnecessária, por se tratar de mera repetição de comando legal.

34. Considerando que a proposta de lei orçamentária para 2016 foi encaminhada ao Congresso Nacional em agosto passado, julgo oportuno determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que comprove, perante esta Corte, que o texto produzido contempla as dotações necessárias para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da Anatel, nos termos do art. 49, § 3º, da Lei 9.472/1997, de modo que se possa, se for o caso, enviar subsídios à redação do projeto de LOA pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

35. Dada a relevância da matéria, entendo pertinente determinar o monitoramento do acórdão que vier a ser prolatado, ao menos pelos próximos três anos.

Ante o exposto, acompanho, no mérito, o parecer da unidade técnica e VOTO por que o Tribunal aprove a deliberação que ora submeto a este Colegiado.





TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de setembro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Consoante bem exposto pelo eminente Relator, o pedido de reexame em questão, interposto pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), objetiva a reforma dos subitem 9.2 e subitens do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, mediante os quais este Tribunal havia considerado ilegal a utilização de recursos do Fistel (saldos financeiros), transferidos do referido fundo para o Tesouro Nacional, no custeio de ações estranhas aos serviços relacionados às atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações.

2. Em face do exame consignado no voto conduzido por Sua Excelência, consigno que, no mérito, estou de pleno acordo com o encaminhamento consignado na minuta de acórdão apresentada. Com efeito, entendo que há base legal para as transferências dos saldos de recursos excedentes do Fistel ao Tesouro Nacional, conforme pode ser visto a partir da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), seja pela modificação introduzida no art. 3º da Lei 5.070/1966 por essa Lei, seja diante do que consta disposto em seu art. 49.

3. Todavia, preocupa-me que o exame jurídico levado a efeito no âmbito da Serur possa conduzir a interpretações de que houve, no caso ora examinado, flexibilização da regra contida no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, de modo que, eventualmente, possível antinomia entre dispositivo da Lei 4.320/1964 e disposto da Lei de Responsabilidade Fiscal possa ser resolvido em face do caráter de especialidade de algumas das normas de Direito Financeiro, constantes da Lei 4.320, em detrimento do caráter geral de disposições da LRF, como ocorre em relação a fundos de natureza especial.

4. Ocorre que a LRF, considerada lei geral em matéria de fundos especiais no exame da Serur, é lei especial em matéria de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, matéria que não se descola do cerne das questões ora examinadas, uma vez que a vinculação de recursos a finalidade específica (art. 8º) também diz respeito a gestão fiscal. Receio, portanto, que a interpretação realizada no exame da Serur possa levar ao equivocado entendimento de que este Tribunal estaria fragilizando a interpretação e a aplicação do art. 8º da LRF, admitindo que a disposição do referido artigo poderia ceder a uma outra lei especial, de modo a se criar situações futuras não recomendáveis em termos de gestão fiscal.

5. Na realidade, penso que o aventado conflito sequer existiu, na medida em que o art. 3º da Lei 5.070/1966, com redação dada pela Lei 9.472/1997, a par de ter criado uma vinculação exclusiva da aplicação dos recursos alocados no referido fundo às atividades indicadas nas alíneas “a” a “d”, também abriu a possibilidade da realização de transferência de recursos ao Tesouro Nacional, nesse caso, sem fazer vinculação alguma das aplicações de recursos efetuados a partir dessa possibilidade de transferência, de modo que o disposto no art. 8º da LRF não se aplica à situação das transferências ao Tesouro de recursos do Fistel. Não houve a vinculação legal daquela receita excedente.

6. A Lei garantiu que os recursos permanecessem vinculados segundo o montante adequado para o atendimento da necessidade a que o fundo busca atender, sem indicar qual seria o percentual de vinculação, ao tempo em que também permitiu que o excedente (saldos) seria destinado ou tesouro, a outras finalidades, e, portanto, desvinculado, de acordo com o previsto na lei de criação do fundo, mediante modificações introduzidas pela LGT, conjuntamente com as disposições do art. 49 da LGT relativos às proposições orçamentárias da Anatel e do Fistel:

Lei 5.070/1966

Art. 3º Além das transferências para o Tesouro Nacional e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL serão

aplicados pela Agência Nacional de Telecomunicações exclusivamente: (redação dada pela Lei 9.472/1997)

- a) na instalação, custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no País;
- b) na aquisição de material especializado necessário aos serviços de fiscalização;
- c) na fiscalização da elaboração e execução de planos e projetos referentes às telecomunicações;
- d) no atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela realizadas no exercício de sua competência (incluído pela Lei 9.472/1997). (grifei)

Lei 9.472/1997 (LGT):

Art. 49. A Agência submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, bem como a do FISTEL, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º A Agência fará acompanhar as propostas orçamentárias de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes.

§ 2º O planejamento plurianual preverá o montante a ser transferido ao fundo de universalização a que se refere o inciso II do art. 81 desta Lei, e os saldos a serem transferidos ao Tesouro Nacional.

§ 3º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da Agência, bem como o valor das transferências de recursos do FISTEL ao Tesouro Nacional e ao fundo de universalização, relativos ao exercício a que ela se referir.

§ 4º As transferências a que se refere o parágrafo anterior serão formalmente feitas pela Agência ao final de cada mês. (grifei)

7. Logo, não se trata de hipótese de afastamento hermenêutico da regra de responsabilidade fiscal segundo a qual os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Não vejo, portanto, antinomia a ser resolvida, uma vez que os saldos referidos na lei não eram objeto de vinculação. O que ocorre, no caso, na minha opinião, é a não subsunção do dispositivo da LRF à situação concreta em exame.

Ante o exposto, louvo e acompanho a proposta do eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de setembro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Ministro-Substituto



## ACÓRDÃO Nº 2320/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.933/2013-9.
- 1.1. Apenso: 028.688/2014-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Secretaria de Orçamento Federal - MP (00.489.828/0008-21).
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: Daniel Andrade Fonseca e outros, representando a Anatel.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), na pessoa do seu titular, José Roberto Fernandes Júnior, contra o Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 43 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar sem efeito as determinações contidas no item 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário;

9.3. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que elabore e faça acompanhar as propostas orçamentárias da própria autarquia e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) de quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes, contendo o montante a ser transferido ao Fust e os saldos a serem direcionados ao Tesouro Nacional, na forma prevista no art. 49, caput e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997;

9.4. dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, quando da elaboração da proposta de lei orçamentária anual, é necessário levar em consideração o plano plurianual apresentado pela Agência, nos moldes descritos no art. 49, caput e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997

9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no tocante à proposta de lei orçamentária para 2016, enviada ao Congresso Nacional em agosto deste ano, comprove perante este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, que foram observados os ditames estabelecidos no art. 49, § 3º, da Lei 9.472/1997;

9.6. determinar à Segecex, por meio da(s) unidade(s) técnica(s) competente(s), que:

9.6.1. analise os documentos que vierem a ser recebidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em resposta ao comando do item 9.4.2 deste Acórdão, propondo, se for o caso, o envio de subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que possam ser considerados, a critério daquela Comissão, no processo de elaboração da lei orçamentária do próximo exercício;

9.6.2. monitore o cumprimento das deliberações dos itens 9.3 e 9.4.1 deste Acórdão, ao menos pelos próximos 3 (três) anos; e

9.7. dar ciência deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à recorrente, ao Ministério das Comunicações, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Secretaria

do Tesouro Nacional, à Controladoria-Geral da União e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 37/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2320-37/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral



## **ACÓRDÃO Nº 3072/2015 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno/TCU, c/c o Enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material, os subitens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 16/9/2015 – Ordinária, Ata 37/2015 – Plenário, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

### **Onde se lê:**

“9.6.1. analise os documentos que vierem a ser recebidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em resposta ao comando do **item 9.4.2** deste Acórdão, propondo, se for o caso, o envio de subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que possam ser considerados, a critério daquela Comissão, no processo de elaboração da lei orçamentária do próximo exercício;

9.6.2. monitore o cumprimento das deliberações dos **itens 9.3 e 9.4.1** deste Acórdão, ao menos pelos próximos 3 (três) anos; e”

### **Leia-se:**

“9.6.1. analise os documentos que vierem a ser recebidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em resposta ao comando do **item 9.5** deste Acórdão, propondo, se for o caso, o envio de subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que possam ser considerados, a critério daquela Comissão, no processo de elaboração da lei orçamentária do próximo exercício;

9.6.2. monitore o cumprimento das deliberações dos **itens 9.3 e 9.5** deste Acórdão, ao menos pelos próximos 3 (três) anos; e”

### **1. Processo TC-012.933/2013-9 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Apensos: 028.688/2014-7 (Solicitação).

1.2. Recorrente: Secretaria de Orçamento Federal – MP (00.489.828/0008-21).

1.3. Interessado: Secretaria de Orçamento Federal - MP (00.489.828/0008-21).

1.4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações; Secretaria de Orçamento Federal – MP.

1.5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

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

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.293/2015-5

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Ministério das Comunicações; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebras).

Responsáveis: André Figueiredo (CPF 259.055.033-20); João Batista de Rezende (CPF 472.648.709-44); Jorge Ricardo Bittar (CPF 269.220.537-53).

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES APÓS A LEI 9.472/1997. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS APLICADOS NO SETOR. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS AÇÕES DE CONTROLE EMPREENDIDAS PELO TCU. ARRECADAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FISTEL E DO FUST. FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de fiscalização, na modalidade levantamento, que tem como objetivo a produção do Relatório Sistemático de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom).

2. No trabalho, busca-se chamar atenção para algumas questões relativas à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações vigentes após as privatizações realizadas em 1998, na esteira da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Esse período é marcado por significativas alterações no modelo de prestação de serviços de telecomunicações no país, mostrando-se oportuna a realização de avaliação sistemática e panorâmica do setor por parte desta Corte.

3. Na análise, foram contemplados temas como qualidade e universalização dos serviços de telecomunicações, reativação da Telebras, editais de licitação da telefonia móvel, alteração do Plano Geral de Outorgas, arrecadação e destinação dos recursos arrecadados por dois dos fundos setoriais previstos na LGT – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e Fundo de Universalização dos Serviços de Fiscalização (Fust).

4. Os tópicos encontram-se distribuídos ao longo de cinco capítulos, assim estruturados:

- i) principais serviços de telecomunicações e sua expansão;
- ii) recursos orçamentários e financeiros aplicados no setor de telecomunicações,

juntamente com uma avaliação dos indicadores do Plano Plurianual 2012-2015;

iii) principais questões identificadas pelo Tribunal na atuação da Anatel em atividades como universalização e qualidade dos serviços de telecomunicações;

iv) arrecadação e utilização de recursos pelos fundos Fust e Fistel;

v) formulação e execução das políticas para o setor de telecomunicações, com ênfase nas seguintes questões: reativação da Telebras, mudança do PGO e os compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação da telefonia móvel (3G e 4G).

5. O panorama delineado para o setor é apresentado no relatório consolidado pela SeinfraAeroTelecom, que passo a transcrever a seguir com os ajustes de forma pertinentes, inclusive com a supressão das notas de rodapé, que podem ser consultadas no documento (peça 22):

#### “Introdução

1. Desde o início da prestação dos serviços de telefonia no Brasil, no final do século XIX, o regime e a competência de outorga foram modificados diversas vezes, com alternância entre vários modelos de exploração. A Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A.) e a Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A), criadas em 1962 e 1972, respectivamente, chegaram a coexistir com várias empresas privadas que eram titulares de concessões de telefonia. Conforme a política de estado vigente à época, ao expirarem os prazos de concessão das empresas privadas, a Embratel e a Telebrás foram assumindo esses serviços e ampliando sua atuação por todo o país.

2. A Constituição de 1988 estabeleceu, inicialmente, que os serviços de telecomunicações poderiam ser explorados diretamente pela União ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal (art. 21, inciso XI).

3. No ano de 1995, 95% da planta de telefonia era dividida entre a Embratel, que prestava serviços de telefonia de longa distância nacional e internacional, e a Telebrás, *holding* que também controlava as empresas públicas regionais que prestavam serviços de telefonia fixa e móvel por todo o Brasil, compondo o chamado Sistema Telebrás.

4. Os 5% restantes estavam distribuídos entre a empresa privada Companhia Telefônica Brasil Central (CTBC) do grupo Algar, e às estatais CRT, do governo do Rio Grande do Sul, Sercomtel, da Prefeitura de Londrina, e Ceterp, da Prefeitura de Ribeirão Preto.

5. A Emenda Constitucional nº 8, de 15/8/1995, representou o passo inicial para alteração desse cenário. A nova redação do art. 21, inciso XI, manteve a competência da União para explorar diretamente os serviços de telecomunicações. Retirou, no entanto, a exigência da concessão a empresas sob controle estatal e estabeleceu que os serviços de telecomunicações poderiam ser prestados diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, nos termos da lei.

6. A lei em questão veio a ser a Lei 9.472/1997, conhecida como Lei Geral das Telecomunicações (LGT). Com 216 artigos, a LGT é dividida em quatro partes:

- a) princípios fundamentais que orientam a organização e a regulação do setor de telecomunicações;
- b) órgão regulador e políticas setoriais;
- c) organização dos serviços de telecomunicações, prestados em regime público e privado;
- d) reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações então existentes.

7. Dois princípios básicos orientaram a reestruturação do modelo vigente no setor de telecomunicações:

‘a universalização dos serviços (expansão do conjunto de indivíduos com acesso à fruição dos serviços de telecomunicações) e a plena competição na exploração dos serviços de telecomunicações (rompimento do padrão monopolista e busca da diversificação da oferta de serviços e de prestadores num quadro de disputa tendente a elevar a qualidade e reduzir os preços).’ (Floriano de Azevedo Marques, *Coleção Direito Econômico – Telecomunicações*, Floriano



Azevedo Marques, p. 26.)

8. A LGT faz uma separação entre as competências para formular e executar a política para o setor de telecomunicações. Cabe ao Poder Executivo, por meio de decreto, adotar, dentre outras, as seguintes medidas:

- a) instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;
- b) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;
- c) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

9. Ao órgão regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), foram atribuídas, dentre outras, as seguintes competências:

- a) executar a política nacional de telecomunicações;
- b) expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- c) editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;
- d) celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- e) controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público;
- f) expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- g) expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- h) reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- i) arrecadar e aplicar suas receitas.

10. Conforme visto acima, a LGT especifica que os serviços de telecomunicações poderão ser prestados em regime público e em regime privado. Dada a importância dessa separação, apresentam-se a seguir algumas das distinções entre as duas modalidades de prestação dos serviços de telecomunicações.

11. Para o serviço em regime público, exige-se que seja prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.

12. No regime público, a concessão de serviço é delegada mediante contrato, por prazo determinado, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais e remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas.

13. Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

14. As obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários a fruição dos serviços de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição, em condições adequadas de uso.

15. Para os serviços de telecomunicações, portanto, regime público é o regime do contrato de concessão, da universalização, da continuidade e das tarifas. São condições que se aplicam ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado em regime público.

16. Quanto ao serviço prestado em regime privado, a LGT explicita que a sua exploração será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

17. Como consequência dessa regra geral, a imposição pela agência de condicionantes na exploração do serviço no regime privado observará a exigência de mínima intervenção, estando assegurado que a liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições, restrições e



interferências do Poder Público.

18. Além do mais, a LGT dispõe que no regime privado o preço do serviço será livre, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria. A exploração do serviço nesse regime não depende de concessão, como no caso de regime público, mas de autorização prévia da agência.

19. O regime privado, portanto, baseado nos princípios constitucionais da atividade econômica, é o regime prestado mediante autorização, no qual o preço é livre e, portanto, sujeito a um nível menor de interferência e controle por parte da Anatel. Entre os principais serviços prestados nessa modalidade estão o STFC prestado em regime privado, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

20. Outro tema tratado na LGT é o dos fundos instituídos para financiar determinados compromissos previstos na lei. Três fundos foram instituídos em cumprimento às disposições da Lei 9.472/1997:

a) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel): tem por finalidade prover recursos para cobrir as despesas do Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução (Lei 5.070/1966, com a redação dada pela Lei 9.472/1997);

b) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust): tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço (previsto na Lei 9.472/1997, art. 81, inciso II, foi instituído pela Lei 9.998/2000);

c) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel): tem por finalidade estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações (em cumprimento ao art. 77 da Lei 9.472/1997, foi instituído pela Lei 10.052/2000).

21. A última parte da LGT é dedicada à reestruturação e à desestatização das empresas federais de telecomunicações. A transferência das empresas sob controle estatal para a iniciativa privada foi efetivada em 1998.

22. Entre as medidas adotadas pelo Ministério das Comunicações (MC) e pela Anatel para implantar o que estabelecia a LGT destacam-se:

a) reestruturação da Telebrás em três empresas *holdings* de telefonia fixa local, em uma de longa distância e em oito de telefonia móvel, conforme Decreto 2.546, de 14/4/1998;

b) contratação, em 14/5/1998, de consultorias para avaliação econômico-financeira das empresas a serem privatizadas;

c) assinatura de setenta contratos de concessão de STFC em 2/6/1998, de idêntico teor, com todas as empresas que prestavam os serviços de telefonia fixa;

d) publicação do Edital MC/BNDES 1/1998, em 10/6/1998, cujo objeto era alienar as ações equivalentes a 51,79% do capital votante de cada empresa do sistema Telebrás; e

e) realização do leilão, conhecido como privatização da Telebrás, em 29/7/1998, com preço mínimo de R\$ 10,67 bilhões somando-se todas as empresas de STFC.

23. Após diversos movimentos societários, como aquisições e incorporações, existem atualmente somente seis concessionárias de STFC. Das empresas originárias da privatização do Sistema Telebrás citam-se: a Embratel, do grupo Claro; a Telefônica, do grupo Vivo; a Brasil Telecom e a Telemar, ambas do grupo Oi. Sem relação com a privatização do Sistema Telebrás citam-se: a Sercomtel, da Prefeitura de Londrina; e a CTBC, do grupo Algar.

24. O cenário no qual a reforma do setor foi efetuada, por meio da promulgação da LGT, apresentava uma realidade tecnológica e de oferta de serviços bem diferente da atual. Naquela

época, predominavam os serviços de voz, tanto para a telefonia fixa como a telefonia móvel, e o acesso à internet ainda não havia se disseminado, como se constata atualmente.

25. Além do mais, a infraestrutura de rede para a prestação dos diferentes serviços era segregada, sendo necessária, à época, uma para a telefonia fixa, outra para telefonia móvel e assim por diante.

26. Essa situação se refletiu na regulamentação do setor, ao se estabelecer pelo regulador uma segregação entre os diferentes serviços de telecomunicações prestados ao consumidor.

27. Desde então, ocorreram mudanças tecnológicas que permitiram a possibilidade de ofertar, por intermédio de uma mesma rede, não apenas serviços de voz, mas de transmissão de vídeos e de dados, situação que modificou a maneira de como se presta e se faz uso dos serviços de telecomunicações.

28. A publicação Comunicados do IPEA 57, Desafios e Oportunidades do Setor de Telecomunicações no Brasil, de 27/5/2010, p. 2-4, descreve esse processo de forma bastante detalhada, como se nota da transcrição a seguir:

‘O setor de telecomunicações vem passando por profundas transformações nas últimas décadas (...)

Em um primeiro momento, a partir da década de 1970, (...) o surgimento da microeletrônica e dos microprocessadores levou à digitalização dos diversos equipamentos que compõem a infraestrutura de rede de telecomunicações. (...) a antiga infraestrutura do setor de telecomunicações ainda era, na verdade, composta de inúmeras infraestruturas diferentes, uma para cada serviço prestado. (...) havia uma infraestrutura de rede específica para a oferta de serviços de telefonia fixa, outra para telefonia móvel, outra para transmissão de sinais via satélite e assim por diante. Adicionalmente, não havia até então grande intersecção entre as tecnologias de telecomunicações (...) e as tecnologias de informação e de computação em rede, (...). Em paralelo, a radiodifusão também não tinha relação com o universo de tecnologias e artefatos das telecomunicações, ou seja, os serviços de comunicação de imagem e som, prestados por meio da infraestrutura de TV e de rádio, estavam à parte do universo destes setores, assim como as tecnologias de eletrônica de consumo e seus artefatos, como televisores e tocadores e gravadores de música e imagens.

Em um segundo momento, a partir das décadas de 1980 e, mais intensamente, 1990, a expansão da informática e da utilização da internet e redes corporativas de dados em geral levou à consolidação do uso dos protocolos da família IP, oriundos da informática e utilizados na internet (...).

As tecnologias da informação e da computação em rede passaram, então, a ter intersecção com as tecnologias de telecomunicações. (...) Consequentemente, desaparece a necessidade de redes intrinsecamente dedicadas a suportar um dado serviço de comunicação (CPqD, 2006). Em outras palavras, a infraestrutura utilizada para prestar serviços de telecomunicações tradicionais, como a telefonia fixa, pode ser utilizada também para a oferta de serviços de comunicação digital, como acesso à internet, e vice-versa. Isto abre espaço para a convergência de diferentes serviços em uma mesma plataforma tecnológica. Mais recentemente, o processo de digitalização de sons e imagens de TV e rádio também vai ao encontro deste movimento.

(...)

Uma consequência dessas mudanças é que as redes – a infraestrutura física propriamente dita – deixam de ser o principal responsável pela dinâmica econômica do setor de telecomunicações, papel que é assumido pelos serviços.

(...)

Em suma, as últimas décadas assistiram a um processo de coevolução de tecnologias e serviços de setores antes separados. Ao primeiro caso (tecnologias) dá-se o nome de convergência tecnológica, enquanto o segundo caso é denominado convergência de serviços.’

29. Assim, a convergência, tanto de serviços quanto a tecnológica, é uma realidade no setor de telecomunicações, e o usuário já vivencia esse fato, como, por exemplo, com a oferta de pacotes de serviços por uma mesma prestadora.



30. Um último fato a ser mencionado nessa introdução diz respeito à reativação da Telebras a partir de 2010. O Decreto 2.546/1998, com fundamento na Lei 9.472/1997, ao aprovar o modelo de reestruturação e desestatização das empresas federais de comunicação, autorizou também o Ministério das Comunicações a promover a dissolução da Telebras (art. 8º do Anexo ao referido Decreto).

31. A Telebras entrou em processo de extinção até que, em 2010, o Decreto 7.175, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), reativou a empresa com objetivos distintos daqueles com que atuou até a privatização do setor ocorrida em 1998.

32. Diante desse contexto, o presente relatório tem como objetivo chamar a atenção para algumas questões relativas à formulação e à execução da política pública do setor de telecomunicações vigente no período pós-privatização.

33. Dessa forma, embora o despacho do Ministro-Relator Bruno Dantas, que autorizou a realização desta fiscalização, não relacionasse a Telebras entre os órgãos a serem auditados, observou-se ao longo do trabalho que a empresa também é um dos atores da implementação das políticas públicas de telecomunicações no país, e, portanto, foi considerada no presente levantamento.

34. Os seguintes temas serão abordados: qualidade e universalização dos serviços de telecomunicações, reativação da Telebras, editais de licitação da telefonia móvel, alteração do Plano Geral de Outorgas, arrecadação e destinação dos recursos arrecadados por dois dos fundos setoriais previstos na LGT (Fistel e o Fust).

35. Para alcançar esse resultado, além dessa introdução, o relatório conta com cinco capítulos em que se descrevem:

- i) principais serviços de telecomunicações e sua expansão;
- ii) recursos orçamentários e financeiros aplicados no setor de telecomunicações, juntamente com uma avaliação dos indicadores do Plano Plurianual 2012-2015;
- iii) principais questões identificadas pelo Tribunal na atuação da Anatel em atividades como universalização e qualidade dos serviços de telecomunicações;
- iv) arrecadação e utilização de recursos pelos fundos Fust e Fistel;
- v) formulação e execução das políticas para o setor de telecomunicações destacando as seguintes situações: reativação da Telebras, mudança do PGO e os compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação da telefonia móvel (3G e 4G).

### **Capítulo 1 - Serviços de telecomunicações**

36. O setor de telecomunicações passou por um processo de expansão no período posterior à privatização realizada em 1998, seja no aumento de usuários, seja da infraestrutura de rede, que ainda é insuficiente para atender aos anseios dos consumidores em termos de mobilidade e conectividade à internet, sem mencionar a qualidade e os preços dos serviços prestados.

37. As principais modalidades de exploração dos serviços de telecomunicações disciplinados pela Anatel são: Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), que pode ser prestado em regime público e em regime privado; Serviço Móvel Pessoal (SMP); Serviço de Acesso Condicionado (SeAC); e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

38. A seguir, serão apresentadas algumas informações sobre cada uma dessas modalidades de serviço de telecomunicações, e quais os desafios a serem enfrentados no setor.

#### **1.1 Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)**

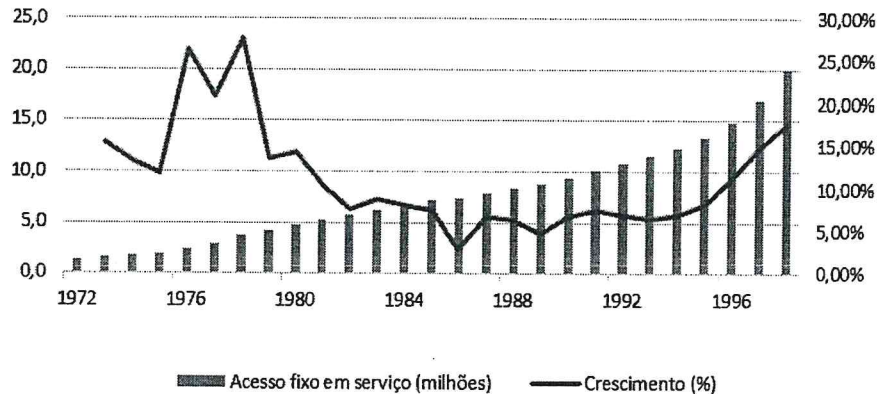
39. O STFC, serviço de telefonia fixa, atualmente regulamentado pela Resolução-Anatel 426, de 9/12/2005, é definido como sendo o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. Atualmente, o STFC é o único serviço de telecomunicações prestado em regime público no Brasil.

40. O gráfico 1, elaborado com base em dados disponíveis no sítio da Anatel



(<http://www.anatel.gov.br/dados/>), destaca a expansão dos acessos em serviço de telefonia fixa entre 1972 e 1998, ano em ocorreu a privatização das empresas de telefonia:

**Gráfico 1- STFC (concessão): acessos em serviço e crescimento anual (1972-1998)**



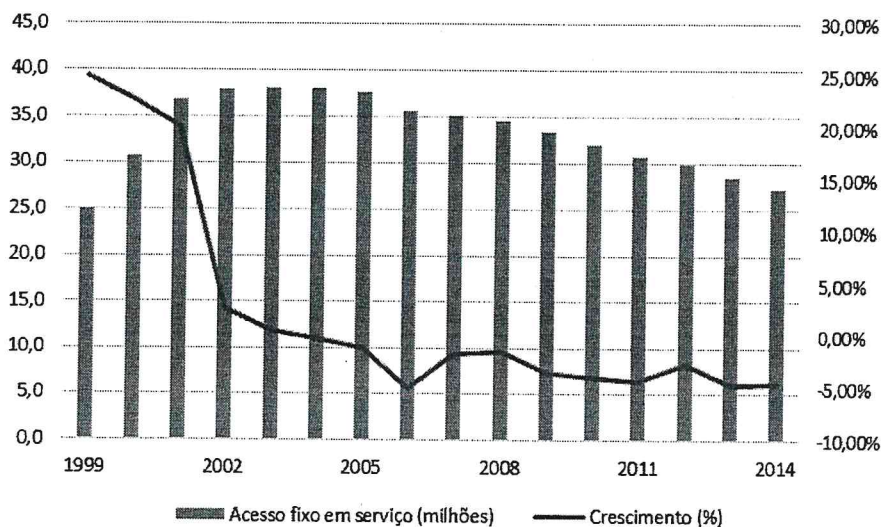
Fonte: elaborado com base em dados de [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

41. O gráfico mostra que o número de acessos em serviço da telefonia fixa passou de pouco mais de 1,3 milhão em 1972, quando o Brasil contava com uma população de cerca de 100 milhões de habitantes, para aproximadamente 20 milhões de acessos em 1998, quando a população do País passava dos 162 milhões de habitantes.

42. Verifica-se também que o aumento anual do número de acessos em serviço cresceu de forma acentuada no início dos anos setenta do século passado, decaiu em seguida e voltou a apresentar taxas mais elevadas de crescimento nos anos anteriores à privatização ocorrida em 1998.

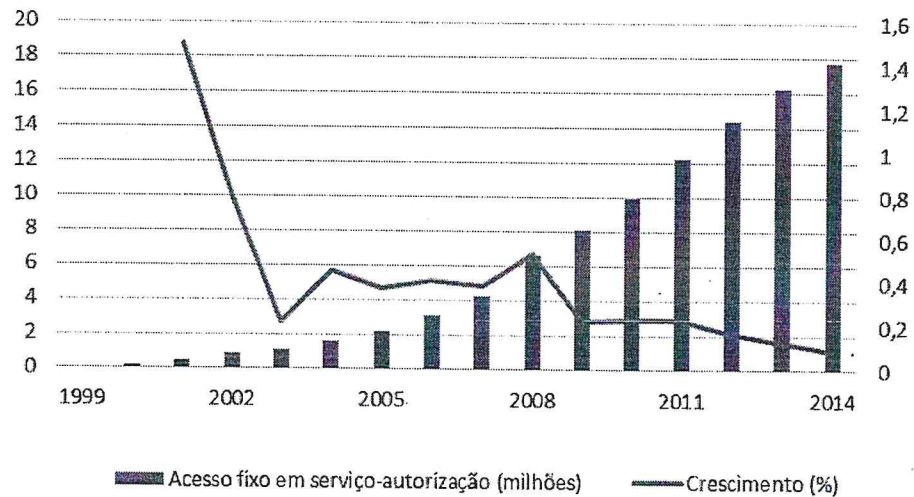
43. No período pós-privatização, a partir do ano 2000, o STFC passou a ser explorado também no regime privado (autorização). Os gráficos 2 e 3 mostram o número de acessos em serviço das duas modalidades de exploração do STFC para o período 1999-2014:

**Gráfico 2- STFC (concessão): Acessos em serviço e crescimento anual (1999-2014)**



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

**Gráfico 3- STFC (autorização): Acessos em serviço e crescimento anual (2000-2014)**



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

44. O gráfico 2 mostra que, no período pós privatização, o número de acessos em serviço do STFC prestado em regime público apresentou taxas elevadas de crescimento até 2001; a partir de 2002 a taxa de crescimento começou a decair e, de 2004 em diante, o crescimento anual passou a ser negativo. Como decorrência, o número de acessos nessa modalidade do STFC passou de um total de 38,1 milhões em 2003 para 27,2 milhões em 2014.

45. O gráfico 3 mostra que a expansão do STFC prestado em regime privado, embora tenha apresentado taxas elevadas de crescimento no início da sua exploração, quando comparadas às taxas de crescimento do STFC prestado em regime público, vem perdendo força nos últimos anos. O número de acessos nessa modalidade de exploração do STFC chegou a 17,8 milhões em 2014.

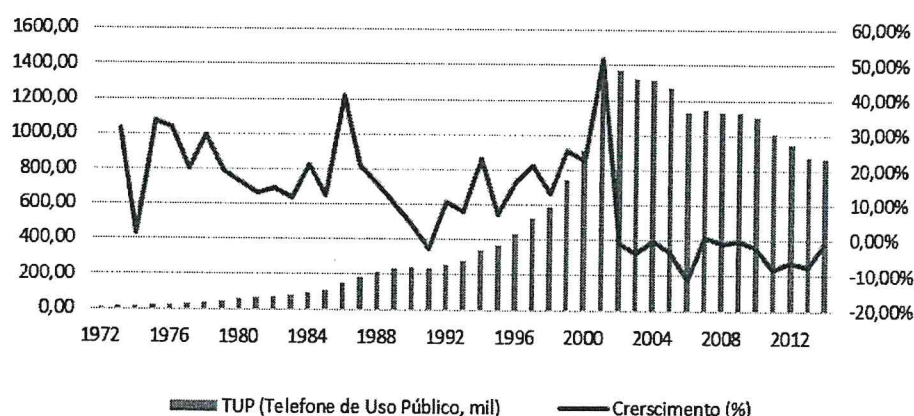
46. Somadas as duas modalidades do STFC, o total de acessos em serviço chegou a 45 milhões ao final de 2014, com uma penetração de 67,13% nos domicílios brasileiros. Em relação a 2013, ocorreu um aumento de apenas 0,45% no total de acessos em serviço. Naquele ano, a população do país já passava dos 200 milhões de habitantes.

47. Dentro do STFC, convém destacar também o que aconteceu no mesmo período com o Telefone de Uso Público (TUP), conhecido como 'orelhão'. Segundo a definição constante da Resolução-Anatel 638/2014, o TUP é o telefone que permite a qualquer pessoa utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o STFC, independentemente de contrato de prestação de serviço ou inscrição junto à prestadora.

48. O gráfico 4 a seguir destaca como se deu o crescimento do número de TUP's entre 1972 e 2013.



Gráfico 4- Telefone de Uso Público (TUP): 1972-2104



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

49. Entre 1972 e 2001, o número de TUP's passou de pouco mais de 10 mil para mais de 1,3 milhão de unidades em funcionamento. A instalação de TUPs era uma das obrigações dos Planos Gerais de Metas de Universalização das concessionárias do STFC, que estabeleceram as metas a serem alcançadas pelas empresas na disponibilização dos 'orelhões'. Desde 2001, o número de TUP's começou a decair sistematicamente e a partir de 2012 decresceu para menos de um milhão de unidades ativas.

50. Os dados relacionados no Gráficos 1 a 4 acima indicam que o número de acessos da telefonia fixa, especialmente a prestada em regime público, parou de crescer. Dada a tendência de aumento da participação dos outros serviços de telecomunicações, em especial da telefonia celular, no cômputo da receita total do setor, a receita originária da telefonia fixa vem perdendo participação em relação aos primeiros anos da concessão, embora ainda represente uma grande parcela da receita das concessionárias.

51. No caso de uma das concessionárias de telefonia fixa local, segundo o resultado do quarto trimestre de 2014, a telefonia fixa representava 50% do negócio fixo com uma receita operacional líquida de R\$ 11,26 bilhões ao longo do ano de 2014.

52. Se esse fato representa um ponto negativo para as concessionárias do STFC, por outro lado essas mesmas empresas possuem a vantagem de ser proprietárias das redes básicas que dão suporte à prestação de outros serviços de telecomunicações. Cabe destacar que em maio de 2015 aproximadamente 53% dos acessos de banda larga em serviço no país eram realizados por meio da tecnologia xDSL, que utilizam a infraestrutura das redes oriundas do STFC. ([http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com\\_content&view=article&id=269](http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=269))

53. Outro aspecto a ser considerado ao se olhar para o STFC prestado em regime público é o da reversibilidade dos bens, que retornarão à União ao final da concessão: quais são esses bens, como se encontra seu inventário, que valores serão considerados para efeitos de reversão, e a atualidade da rede.

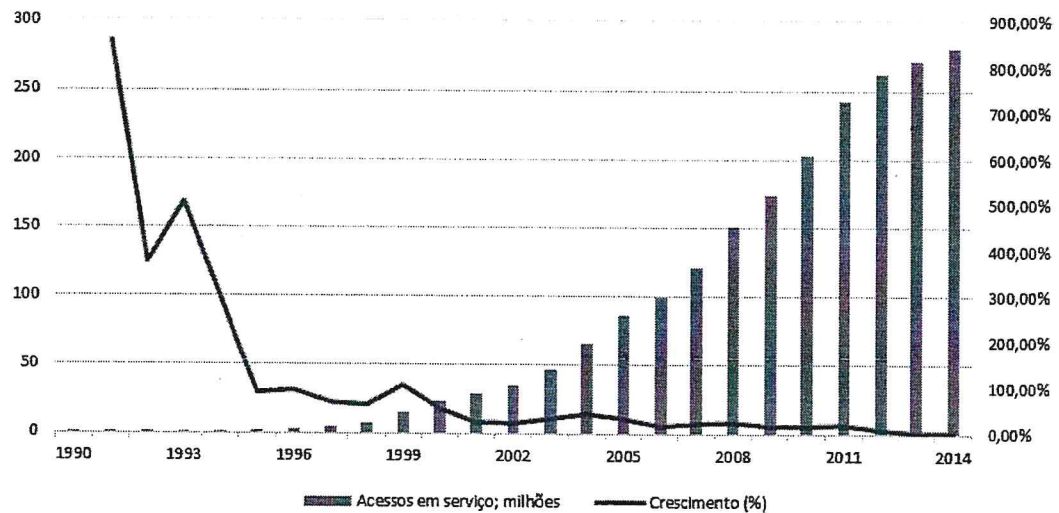
## 1.2 Serviço Móvel Pessoal (SMP)

54. O segundo serviço de telecomunicações a ser destacado é o Serviço Móvel Pessoal (SMP). O SMP, conforme definição da Anatel, 'é o serviço que permite a comunicação entre celulares ou entre um celular e um telefone fixo'. Segundo a Resolução-Anatel 477/2007, é o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre estações móveis e de estações móveis para outras estações.

55. A expansão do número de acessos do serviço móvel está evidenciada no gráfico 5 a seguir:



**Gráfico 5 - SMP: Acessos em serviço e crescimento anual (1990-2014)**



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br) (AMC entre 1990 e 2001, AMC+SMP entre 2002 e 2003, SMP depois de 2004)

56. No caso do serviço móvel, o aumento do número de acessos foi bem mais expressivo do que o da telefonia fixa: de pouco mais de setecentos, quando foi iniciada a prestação do serviço em 1990, então denominado de Acesso Móvel Celular (AMC), o número de acessos passou a crescer a taxas próximas ou de mais de 100% ao ano entre 1992 e 1999, ano em que foi alcançado o número de 15 milhões de acessos.

57. Em seguida, ocorreu um aumento não tão acentuado, mas ainda com taxas de crescimento anuais superiores ou próximas a 20% entre 2000 e 2011. No momento, embora a taxa de crescimento tenha se desacelerado (4% em 2013 e 2014), o crescimento acumulado do número de acessos foi de tal ordem que já existe mais de um telefone móvel por habitante.

58. Conforme dados da PNAD 2013, 'o contingente de pessoas de 10 anos ou mais de idade que tinham telefone móvel celular para uso pessoal era de 130,2 milhões, o que correspondia a 75,2% da população do País nessa faixa de idade'. Assim, o número de acessos maior que o número de habitantes se explica porque muitas pessoas têm mais de um acesso celular e pelas aplicações móveis máquina-máquina.

59. O serviço pode ser prestado na modalidade pré-pago e pós-pago, sendo que o primeiro representa grande parte dos acessos em nosso país.

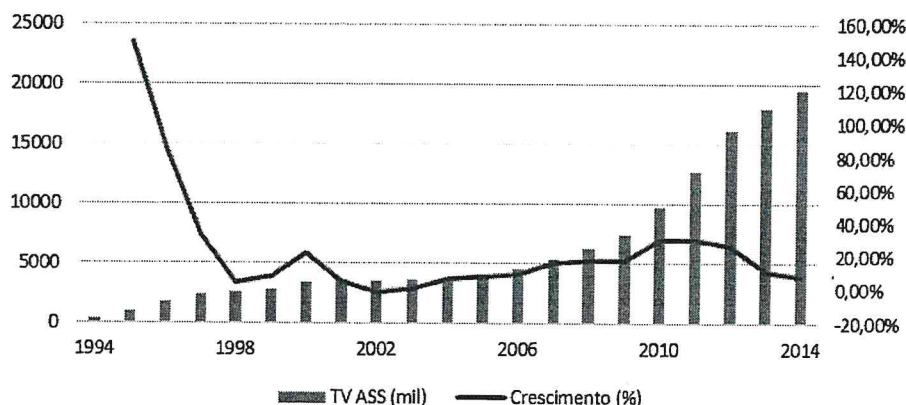
60. De qualquer maneira, é inegável o avanço da telefonia móvel ao longo dos últimos anos. Destaque-se que o SMP é responsável também pelo aumento do acesso de banda larga em nosso país, que se dá em grande parte pelos dispositivos móveis por meio das tecnologias 3G e 4G. Os desafios que se impõem a esse serviço dizem respeito à qualidade do serviço, qualidade do atendimento, área de cobertura, cobrança e preço.

### 1.3 Serviço de Acesso Condicionado (SeAC)

61. O Serviço de TV por Assinatura é regulamentado atualmente pela Resolução-Anatel 581/2012. Segundo o Relatório Anual da Anatel, exercício de 2013, esse regulamento 'estabeleceu as regras e os procedimentos para a obtenção de outorgas do SeAC e para a adaptação das outorgas dos serviços de TV a Cabo (TVC), de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e Especial de Televisão por Assinatura (TVA)'.

62. O gráfico 6 demonstra como se deu o crescimento anual da base de assinantes do serviço de TV por Assinatura entre 1994 e 2014, segundo dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br):

**Gráfico 6- Televisão por assinatura: número de assinantes (1994-2014)**



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

63. Apesar das elevadas taxas de crescimento apresentadas nos últimos anos, entre 18% e 20% no período 2008-2012, o número total de assinantes desse serviço em 2014 ainda era de aproximadamente 19,5 milhões.

64. No Relatório Anual de 2012, a Anatel esperava que, com a nova regulamentação, ‘em cinco anos, seja possível dobrar, a presença da TV por Assinatura no País. Além disso, a ampliação da rede de fibra óptica decorrente da expansão da TV por Assinatura poderá contribuir para a massificação da internet de alta velocidade’.

65. Até maio do ano de 2015, constata-se que essa expectativa não se concretizou: o número de assinantes não passou de 19,8 milhões, um aumento de 10% em relação a 2013 ([http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com\\_content&view=article&id=215](http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=215)), e essa expansão ocorreu em grande parte por meio da tecnologia por satélite (Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite - DTH).

#### 1.4 Serviço de Comunicação Multimídia (SCM)

66. O Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), regulamentado por meio da Resolução-Anatel 614/2013, é definido como o serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

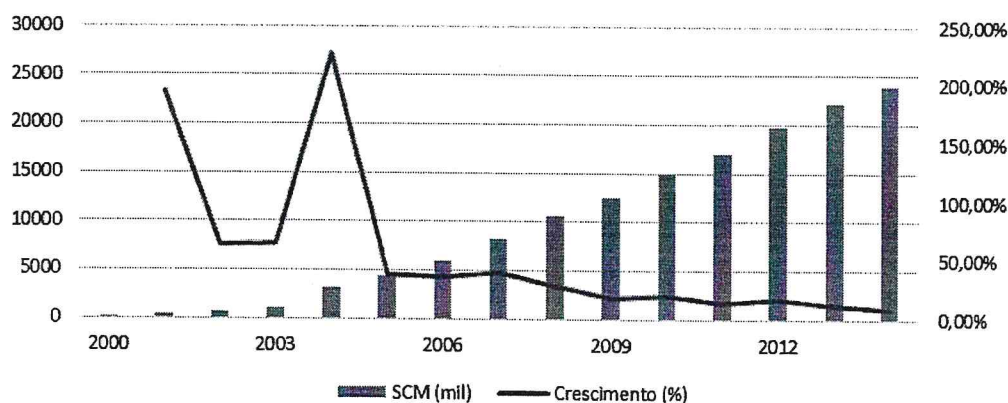
67. O número de assinantes desse serviço, embora tenha apresentado taxas de crescimento elevadas nos últimos anos, em maio de 2015 ainda era de aproximadamente 24 milhões, situação que indica a possibilidade de uma maior expansão nos próximos anos.

68. O SCM representa o serviço de acesso à banda larga fixa no Brasil, e possui maior número de prestadores, 5.250, segundo informa a Anatel, pois inclui os pequenos provedores de internet distribuídos pelo país. Em face da importância que o acesso a uma rede de banda larga e a conectividade com a internet representam no mundo atual, esse serviço é de grande importância para o desenvolvimento das telecomunicações no país.

69. O gráfico 7 retrata como se deu a evolução do número de assinantes desse serviço.



Gráfico 7- SCM: número de assinantes (199-2014)



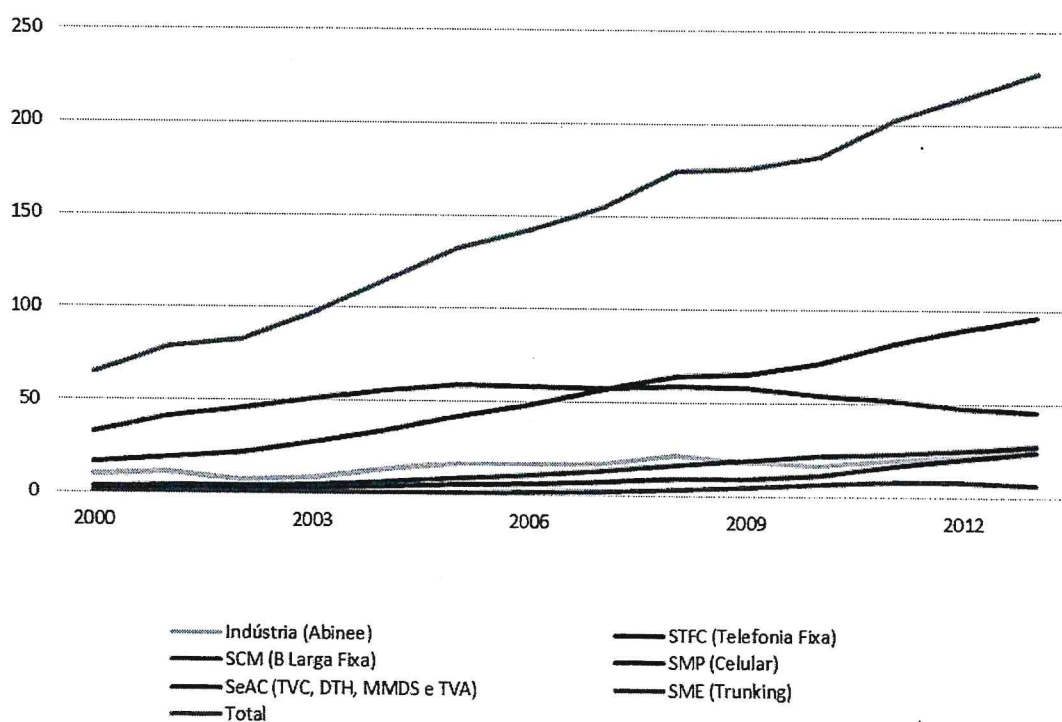
Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

70. No caso do SCM, os desafios são aumentar a penetração desse serviço, em especial junto às camadas menos favorecidas da população brasileira, de forma a promover inclusão digital, com taxas de transmissão e qualidade aceitáveis. Por ser um serviço prestado em regime privado, na legislação atual não é possível falar-se em sua universalização.

### 1.5 Receitas e Investimentos do Setor de Telecomunicações

71. O aumento da demanda pelos diferentes serviços se refletiu na evolução da receita bruta do setor, mostrada a seguir, que considera também os valores gerados pela indústria:

Gráfico 8- Receita Bruta do Setor de Telecomunicações: 2000-2013 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis em [www.telebrasil.org.br](http://www.telebrasil.org.br)

72. Conforme se nota do gráfico 8, a receita do setor como um todo cresceu seguidamente ao longo do período 2000-2013, quando alcançou R\$ 227,8 bilhões. Entre os diferentes serviços de telecomunicações, a participação de cada um na receita total apresentou a seguinte tendência:



- a) SMP: de R\$ 16,4 bilhões no ano 2000 (25,23% do total), a receita desse serviço passou para R\$ 96,4 bilhões em 2013 (42,23% do total);
- b) STFC: a receita subiu de R\$ 32,9 em 2000 (50,62% do total) para R\$ 59 bilhões em 2008 (33,83% do total) e em 2013 não passou de R\$ 45,8 bilhões (20,11% do total);
- c) SCM: a receita desse serviço passou de R\$ 3,4 bilhões em 2000 (5,23% do total) para R\$ 27,4 bilhões (12,03% do total);
- d) SeAC: de R\$ 2,1 bilhões (3,23% do total), a receita desse serviço passou para R\$ 24,7 bilhões (10,84% do total).

73. Registre-se ainda os seguintes dados do setor válidos para 2013 ([www.mc.gov.br/dados](http://www.mc.gov.br/dados)):

- a) a receita bruta (R\$ 227 bilhões), incluídos os valores provenientes da indústria, corresponde a aproximadamente 4,7% do Produto Interno Bruto;
- b) os investimentos foram da ordem de R\$ 26,5 bilhões; e
- c) o número de empregados alcançou 516,8 mil.

74. Esses recursos, quase em sua totalidade, são relacionados ao setor privado, pois no campo de telecomunicações, os investimentos públicos mais relevantes são realizados pela Telebrás, empresa reativada em 2011.

75. Do Relatório da Administração da Telebras, exercício de 2013, foram retiradas as seguintes informações:

- a) de 2012 para 2013, as receitas operacionais da empresa passaram de R\$ 2,2 milhões para R\$ 42,2 milhões;
- b) o orçamento de investimentos da empresa, aprovado pelo Decreto 8.174/2013, chegou a R\$ 229,8 milhões (PNBL: R\$ 112,8 milhões; Copa e Grandes Eventos: R\$ 22,2 milhões; Satélite R\$ 74,9 milhões; Ativos de informática: R\$ 14,7 milhões; outros: R\$ 5,2 milhões).

76. Ao se concluir esse primeiro capítulo, não se pode deixar de enfatizar as alterações ocorridas no setor de telecomunicações no período pós privatização:

- a) a evolução técnica, que permite a prestação de diferentes serviços por uma mesma plataforma e fazendo com que, conforme apontado pelo estudo IPEA citado anteriormente, a dinâmica do setor passasse das redes para os serviços;
- b) a diminuição da importância relativa do serviço de telefonia fixa frente aos serviços de telefonia celular e de comunicação multimídia (ou banda larga).

77. Essas circunstâncias indicam que o modelo brasileiro para prestação de serviços de telecomunicações, elaborado há quase vinte anos, precisa ser repensado de modo a se adequar às mudanças tecnológicas por que vem passando o setor de telecomunicações e às novas demandas dos consumidores.

78. O aumento expressivo do número de assinantes dos diferentes serviços exige que o regulador esteja atento para que os investimentos realizados sejam suficientes para assegurar níveis de qualidade na prestação dos serviços oferecidos pelas operadoras.

79. Adicionalmente, é necessário, principalmente em relação ao serviço prestado em regime público, que o regulador acompanhe se as metas de universalização foram cumpridas tempestivamente, se o serviço tem sido prestado de acordo com os requisitos de qualidade estipulados, se o equilíbrio do contrato ao longo do período de concessão foi mantido. Mais adiante, serão destacados os trabalhos realizados pelo TCU em que se acompanhou como a Anatel se saiu no cumprimento do seu papel.

## **Capítulo 2 - Setor de Telecomunicações: Recursos Orçamentários e Financeiros**

80. Para que se tenha uma visão ampla do setor de telecomunicações, serão destacados o montante dos recursos aplicados pelo governo federal no setor, evidenciados nos orçamentos anuais de 2008 a 2014.

81. Inicialmente, serão considerados os recursos alocados à Função 24, Comunicações; em seguida, os programas do PPA 2012-2015 que apresentam ações voltadas para telecomunicações: o Programa Temático 2025, Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, e o Programa 2117, Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações

82. A Constituição Federal dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O orçamento anual, por sua vez, compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (art. 165, *caput* e §5º).

83. Entre outras regras impostas ao processo orçamentário, a Constituição determina que: a) o orçamento fiscal e o de investimentos devem ser compatíveis com o plano plurianual; b) as emendas ao orçamento devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

84. São destacados a seguir os recursos que têm sido aplicados no setor de telecomunicações nos orçamentos anuais do governo federal no período 2008-2014.

### **2.1 Função Comunicações e a subfunção telecomunicações: despesa empenhada**

85. No Orçamento Geral da União, os gastos com o setor de telecomunicações fazem parte da Função Comunicações (Função 24). A função, de acordo com o portal do orçamento federal, 'É o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios'.

86. A Função Comunicações possui duas subfunções típicas, 721 (Comunicações Postais) e 722 (Telecomunicações). Ainda segundo o portal do orçamento, a subfunção 'Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da ação governamental'.

87. Verifica-se, no entanto, que diversas ações relacionadas com o setor de telecomunicações, incluindo as ações finalísticas da Anatel, são classificadas em outras subfunções, ainda que permaneçam na Função 24.

88. Por esse motivo, os recursos orçamentários que fazem parte da Função Comunicações foram reagrupados de acordo com os seguintes critérios: a) todos os recursos executados pela Anatel; b) todos os recursos executados pela Telebras; c) parcela dos recursos executados pelo Ministério das Comunicações que dizem respeito a telecomunicações e a parcela que está relacionada com outras atividades.

89. Com base na separação acima descrita, considera-se que os recursos orçamentários do setor de telecomunicações são todos os recursos executados pela Anatel, todos os recursos executados pela Telebras e a parcela dos recursos executados pelo Ministério das Comunicações relacionados a telecomunicações.

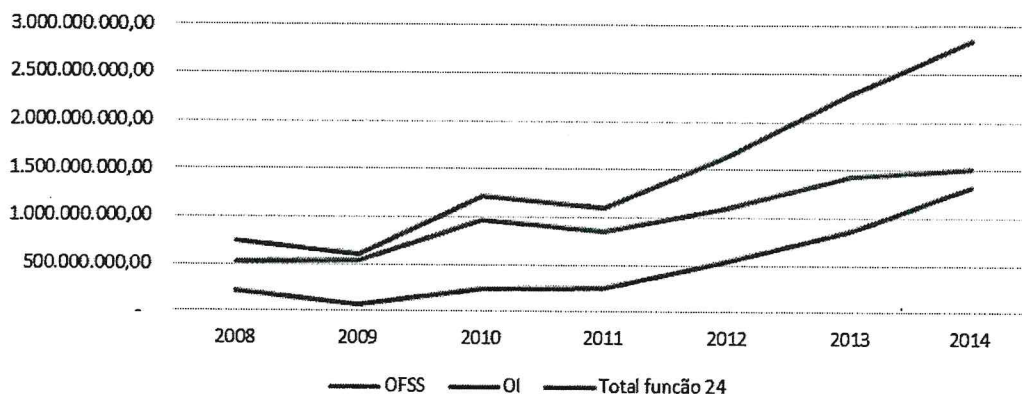
90. Inicialmente, registre-se que os recursos destinados em 2014 à Função 24, considerando-se valores empenhados no orçamento fiscal somados aos do orçamento de investimentos, foram da ordem de R\$ 2,8 bilhões. A título de comparação, no mesmo ano o orçamento fiscal foi superior a R\$ 2,3 trilhões (empenhado) e o orçamento de investimentos das empresas estatais alcançou R\$ 95,5 bilhões.

91. Em 2014, no âmbito das 28 funções do orçamento fiscal, os valores empenhados para a Função Comunicações são maiores apenas que os da Função Habitação (R\$ 47,6 milhões), da Função Energia (R\$ 1.160,2 milhões) e da Função Direitos da Cidadania (R\$ 1.485,1 milhões).

92. Os recursos orçamentários empenhados para a Função 24 ao longo do período 2008 a 2014, segregando-se os recursos constantes do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) e do orçamento de investimentos (OI) estão demonstrados no gráfico 9, que considera os valores anuais sem correção.



**Gráfico 9- Recursos Orçamentários destinados à Função 24 - R\$ (2008-2014)**



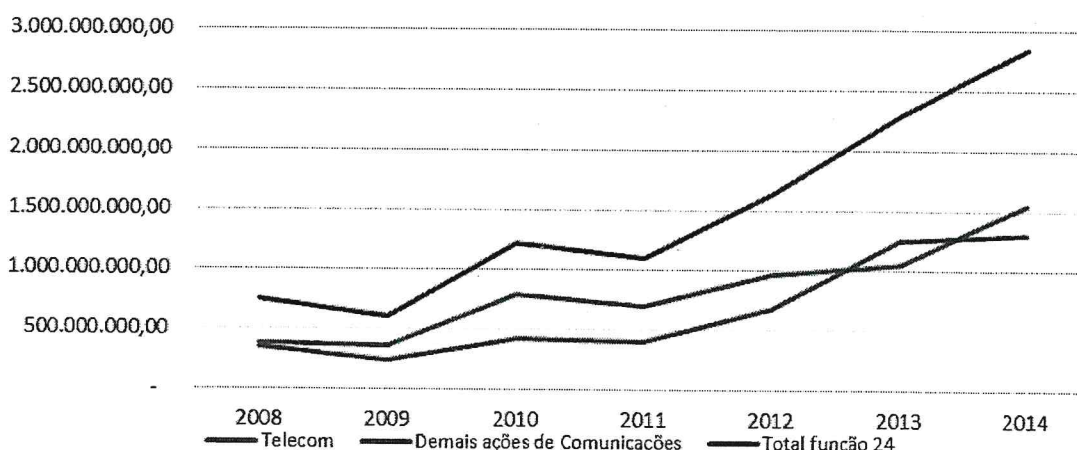
Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

93. De uma maneira geral, com base no gráfico acima, constata-se que ocorreu um aumento dos recursos orçamentários destinados à Função 24: entre 2008 e 2014 o montante de recursos passou de R\$ 745 milhões para R\$ 2,8 bilhões, um aumento de mais de 180%. Esse aumento, em grande parte, teve origem no orçamento de investimentos.

94. No mesmo período, os recursos empenhados no orçamento fiscal passaram de R\$ 1,2 trilhão para R\$ 2,3 trilhões, um aumento de 83,37%; o orçamento de investimentos passou de R\$ 53 bilhões para R\$ 95 bilhões, um aumento de 79,24%.

95. Para melhor conhecer a destinação dos recursos do setor de telecomunicações dentro da Função Comunicações, é necessário separar as diferentes parcelas incluídas nos dois orçamentos, fiscal e de investimentos. O gráfico 10 apresenta, dentro da Função 24, os recursos destinados para aquelas ações que são típicas de telecomunicações (Telecom) e para as demais ações de comunicações.

**Gráfico 10 - Função 24: recursos orçamentários para telecomunicações e demais ações de comunicações - R\$ (2008-2014)**



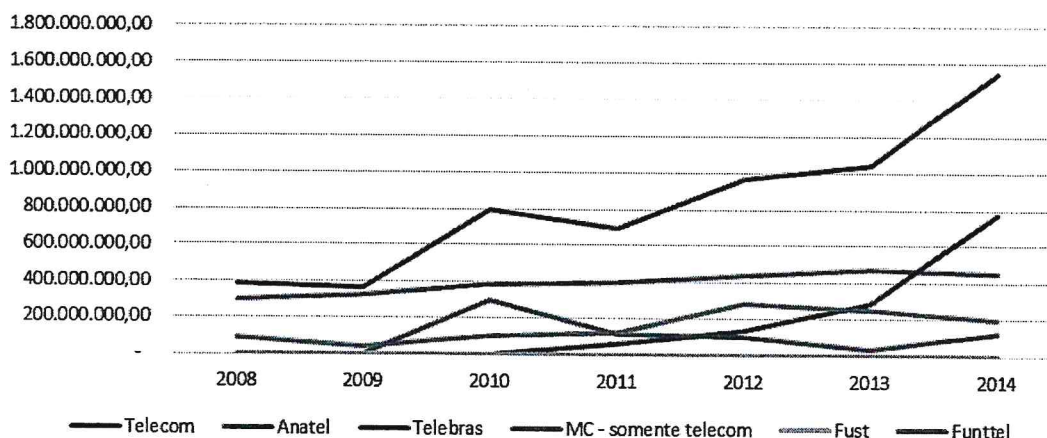
Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil

96. O gráfico mostra que, à exceção dos anos de 2009 e 2012, entre 2008 e 2014 houve aumento, em valores correntes, dos recursos orçamentários executados em telecomunicações, que passaram de R\$ 388 milhões para R\$ 1,5 bilhão.

97. Considerando a definição estabelecida nos parágrafos 88 e 89, o gráfico 11 indica, dentro da subfunção telecomunicações, em quais itens estão sendo executados os recursos orçamentários:



**Gráfico 11 - Recursos orçamentários aplicados em telecomunicações - 2008-2014 (R\$)**

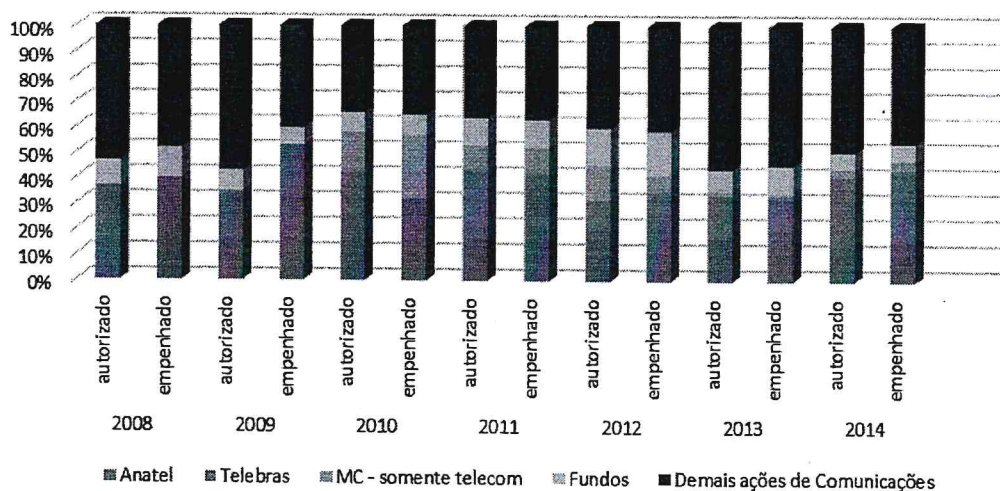


Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

98. O gráfico mostra que os recursos orçamentários destinados a telecomunicações são recebidos em sua quase totalidade por duas entidades, Telebras (de R\$ 3,8 milhões em 2010 passou para R\$ 772 milhões em 2014) e Anatel (de R\$ 298 milhões em 2010 passou para R\$ 454 milhões em 2014). Fica evidente o aumento da participação da Telebras no conjunto dos recursos destinados a telecomunicações.

99. O gráfico 12 a seguir, considerando a função como um todo, mostra que ocorreu uma diminuição percentual da participação dos recursos destinados a Anatel como parte da Função 24, relativamente às demais ações de comunicações e à Telebras, embora nominalmente tenha havido também um crescimento dos recursos destinados àquela agência reguladora.

**Gráfico 12 – Recursos orçamentários aplicados na Função 24 (%)**



Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

100. Conforme se verá mais à frente, parte dos recursos destinados à Telebras tem como origem o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), fundo instituído com a finalidade de cobrir as despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, atribuição conferida à Anatel pela Lei 9.472/1997.

101. Não se poderia concluir essa parte do trabalho sem mencionar o tema reserva de contingência.

102. Os dados a seguir referem-se ao órgão superior Ministério das Comunicações, e não apenas aos recursos orçamentários destinados ao setor de telecomunicações.

103. No exercício de 2014, o orçamento autorizado (LOA+créditos) para todas as unidades do orçamento da União foi da ordem de R\$ 2,6 trilhões e a reserva de contingência situou-se em torno de R\$ 32 bilhões, valor equivalente a 1,23% do total (2,23%, desconsiderando juros e amortizações).

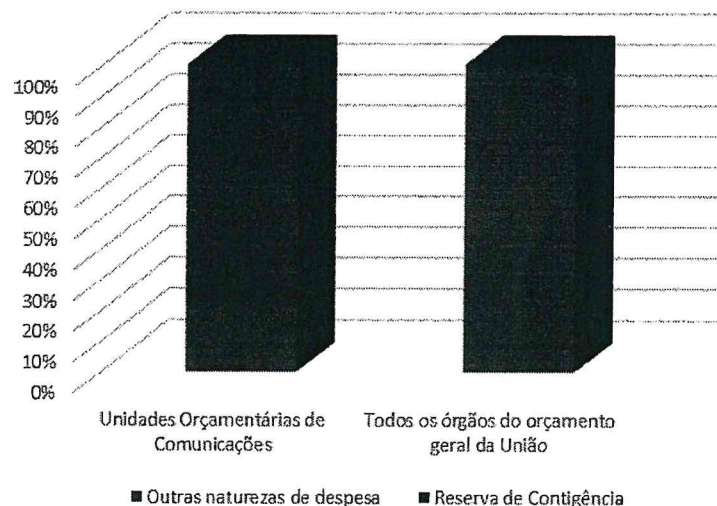
104. No caso das unidades vinculadas ao órgão superior Ministério das Comunicações (41000), o orçamento autorizado (LOA+créditos) foi R\$ 13,10 bilhões, incluindo os recursos do Fust e do Fistel (R\$ 13,89 bilhões, se somados os recursos orçamentários destinados à EBC e ao Funttel).

105. A reserva de contingência nesse caso foi de R\$ 10,79 bilhões, correspondente a 82,37% dos recursos da unidade (77,69%, considerando-se EBC e Funttel).

106. Comparando-se a reserva de contingência global com a constituída no setor de comunicações, constata-se que a reserva do órgão MC (R\$ 10,79 bilhões) corresponde a 33,65% da reserva de contingência total da União (R\$ 32 bilhões). Enquanto isso, os recursos orçamentários do MC correspondem a apenas 0,22% dos recursos orçamentários das outras unidades de todos os órgãos integrantes do orçamento da União, desconsiderando juros e amortizações.

107. O gráfico a seguir espelha a situação descrita nos parágrafos acima. A coluna da esquerda evidencia o impacto da reserva de contingência no órgão MC; a da direita, a pequena influência da reserva de contingência em todos os órgãos que fazem parte do orçamento da União.

**Gráfico 13 - Reserva de Contingência em 2014: MC X Outras Unidades Orçamentárias**



Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

## 2.2 Execução Financeira e Orçamentária dos Programas 2025 e 2117

108. Após essa descrição a respeito dos recursos orçamentários direcionados para a Função 24 e para a subfunção telecomunicações ao longo do período 2008-2014, destacam-se a seguir a execução financeira e orçamentária dos programas relacionados com telecomunicações previstos no PPA 2012-2015 (Programa Plurianual): os Programas 2025 (Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, e do Programa) e 2117 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações).

109. Conforme apontado no sítio do Ministério do Planejamento, 'A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas do Plano que estão associadas às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA' [disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s676>].

110. Segundo a mesma fonte,



‘O PPA apresenta uma parte dos recursos financeiros orçamentários (esferas ‘Fiscal e Seguridade Social’ e ‘Investimentos das Estatais’) arrecadados pelo Governo, mas também faz uso de recursos que não estão no orçamento, valores que podem ser originários de agências oficiais de crédito (...), de fundos administrados pelo Governo (...), de incentivos ou renúncias fiscais, de parcerias com o setor privado, entre outras possibilidades’.

111. Os gastos com telecomunicações fazem parte do Programa Temático 2025, (Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, e do Programa) e do Programa 2117 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações).

### 2.2.1 Programa 2025: Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

112. A avaliação mais atualizada divulgada pelo Ministério do Planejamento a respeito da execução orçamentária do Programa 2025 indica os seguintes dados (Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano Base 2014, Volume II):

**Tabela 1- Execução Orçamentária do Programa 2025 – 2014 (R\$ mil)**

Esfera	Dotação		Executado*	Execução (%)
	LOA	LOA+Créditos		
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	740.036	856.332	614.681	71,78
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	517.603	1.003.548	775.248	77,25
<b>Totais</b>	<b>1.257.639</b>	<b>1.859.880</b>	<b>1.389.929</b>	<b>74,73</b>

Fonte: elaborado a partir de dados do Ministério do Planejamento. \*Para as esferas 10 e 20, o valor executado equivale ao valor empenhado.

113. Durante o exercício de 2014, o total executado com o Programa 2025 foi da ordem de R\$ 1,38 bilhão. Verifica-se também que a maior parte desses recursos é proveniente do orçamento de investimentos.

114. As ações do Programa 2025 estão distribuídas entre os Ministérios das Comunicações e Ciência e Tecnologia, e incluem ainda uma entidade vinculada à Presidência da República (EBC). Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Planejamento, o valor global das ações desse programa no período 2012-2015 deverá situar-se em torno de R\$ 5,4 bilhões, ou aproximadamente R\$ 1,35 bilhões anuais.

115. Nessa situação, o valor executado em 2014, de R\$ 1,38 milhões, ficou dentro da meta prevista. Das dezenove ações do programa, em dezoito houve empenho ou execução de recursos (uma das ações em que não houve execução de recursos foi a ação 20ZE, Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações); dessas dezoito, dez são voltadas para telecomunicações. Dessas dez, duas são relacionadas à Copa do Mundo e Grandes Eventos, sendo, portanto, provisórias. Restam, portanto, oito ações voltadas para telecomunicações no Programa 2025.

116. Em termos de valores autorizados e empenhados, as ações do Programa 2025 estão separadas na tabela 2 em ações voltadas para telecomunicações (Telecom) e nas demais ações:

**Tabela 2- Programa 2025: Ações de Telecomunicações (Autorizado e Empenhado em 2014)**

Ação	Valor autorizado (R\$ milhões)	Valor Empenhado (R\$ milhões)
146Z - Aquisição de um Satélite em Posição Orbital	757,00	672,00
120F - Implantação da Infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga	156,00	76,00
14WM - Serviços de Telecomunicações para Grandes Eventos	125,00	124,00
212N - Implantação de Cidades Digitais	101,00	37,00
20ZB - Programas e Projetos de Inclusão Digital	75,00	50,00
14U7 - Fomento a Conteúdos Digitais Criativos	59,00	15,00
147A - Implantação de Infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Copa e Grandes Eventos	58,00	21,00



2424 - Fiscalização em Telecomunicações	40,00	24,00
20ZD - Regulação dos Serviços de Telecomunicações	31,00	28,00
20V8 - Apoio a Projetos de Inclusão Digital	19,00	12,00
20ZE - Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações	0,00	0,00
<b>Subtotal (Telecom)</b>	<b>1.421,00</b>	<b>1.059,00</b>
Demais Ações	438,00	330,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.859,00</b>	<b>1.389,00</b>

Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil e do Relatório Anual de Avaliação do PPA.

### 2.2.2 Programa 2117: Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações

117. Programa 2117, Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações, inclui ações relacionadas com pagamento de pessoal, administração da unidade e de contribuição para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais do Ministério das Comunicações e da Anatel.

118. Segundo dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, os recursos executados no Programa 2117 ao longo do período 2012-2014 estão relacionados abaixo:

**Tabela 3 - Programa: 2117 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações (R\$ mil)**

Esfera	2012		2013		2014	
	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	528.675	496.495	562.687	507.100	590.492	559.605

Fonte: SigaBrasil.

### 2.2.3 Programa 2025: Objetivos e Indicadores

119. Nesse item, serão avaliados os indicadores do Programa 2025 que se relacionam com telecomunicações.

120. O relatório sobre as contas do Governo, exercício de 2013, traz as seguintes informações sobre o PPA 2012-2015:

- o modelo do PPA 2012-2015 organiza a atuação de governo nas dimensões estratégica e tática, restringindo aos orçamentos anuais a dimensão operacional;
- a dimensão estratégica do plano procura evidenciar o alcance da visão de futuro do país e a realização dos macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais;
- a dimensão tática do PPA enfatiza os resultados dos programas temáticos, evidenciando a contribuição das políticas públicas que integram a agenda de governo para o alcance dos macrodesafios;
- o orçamento responde pela organização das ações na dimensão operacional, com ênfase na eficiência no emprego dos recursos públicos;
- o programa temático retrata a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e representa a dimensão tática do plano. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Apresenta como principais componentes: indicadores, objetivos e iniciativas.
- o indicador é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa temático. Apurado periodicamente, deve auxiliar o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação;
- o objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. A cada objetivo estão associadas metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As metas são indicações que fornecem parâmetros para a realização esperada para o período do plano;
- a iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de

ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. Elas estabelecem a relação formal do plano com o orçamento. (sem destaques no original)

121. O Programa 2025 apresenta cinco objetivos:

- a) Objetivo 0964: ampliar e fortalecer o Sistema Público de Comunicação e Radiodifusão, buscando universalizar o acesso da população à programação complementar e diversificada de natureza educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora da cidadania;
- b) Objetivo 0751: expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade;
- c) Objetivo 0752: promover o uso de bens e serviços de comunicações, com ênfase nas aplicações, serviços e conteúdos digitais criativos para potencializar o desenvolvimento econômico e social do país;
- d) Objetivo 0753: estimular a diversidade, a pluralidade e a competição entre meios e agentes da área das comunicações por meio da revisão do arcabouço regulatório e de ações que busquem oferecer o maior número possível de fontes de informação aos brasileiros;
- e) Objetivo 0754: promover o desenvolvimento da cadeia produtiva brasileira das comunicações e sua inserção internacional a partir do fomento à pesquisa, desenvolvimento, inovação e do estímulo ao uso de bens e serviços com tecnologia nacional.

122. Dos cinco objetivos citados, relacionam-se a telecomunicações os Objetivos 0751, 0752, 0753 e 0754, mas nem todas as ações incluídas nesses objetivos dizem respeito a telecomunicações.

123. Antes de se mencionar os indicadores relacionados a telecomunicações, relata-se a seguir o diagnóstico apresentado no PPA para fundamentar as ações do Programa 2025.

#### 2.2.4 Diagnóstico do Programa 2025

124. Na apresentação do PPA 2012-2015, o Programa 2025 apontou o seguinte diagnóstico [disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mp\\_005\\_dimensao\\_tatico\\_infra.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mp_005_dimensao_tatico_infra.pdf)]:

- a) a área das comunicações vem passando por uma verdadeira revolução, cujos efeitos permeiam todas as esferas da atividade humana, moldando as relações sociais, o avanço industrial, a ciência e a tecnologia. Nesse contexto, os setores da comunicação se mostram estratégicos e importantes para o desenvolvimento do país;
- b) três saltos evolutivos se verificaram no setor de comunicações desde a década de 1970:
  - b.1) no primeiro deles, o Brasil passou a ser dotado de rede satelital própria, o que propiciou a integração dos grandes troncos de comunicação nacionais e desenvolveu sólida política produtiva e tecnológica no setor;
  - b.2) na transição do século XX para o XXI, com a mudança do modelo no setor, o segundo salto se deu na área de telefonia, com forte expansão da telefonia fixa e da telefonia móvel;
  - b.3) no horizonte de 2012-2015, o salto necessário diz respeito à ampliação das redes de banda larga no país, à convergência de mídias, que une as diferentes mídias de áudio, vídeo e texto, ao uso massificado dessas redes através da política de Inclusão Digital, sendo esses os principais desafios do Programa. (sem destaques no original)

125. Em outro trecho, é dada ênfase à ‘necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório’, para, entre outros objetivos, avançar na universalização, alcançar melhor qualidade e preços menores na prestação desses serviços e permitir um ambiente regulatório propício à convergência das mídias digitais e da infraestrutura de redes para o transporte desses conteúdos. (sem destaque no original)

126. Ainda sobre universalização, o documento citado informa que:

- a) ‘há necessidade de expandir os serviços para atender a população de modo geral e populações



específicas, como a rural', [entre outras], 'o que depende de novas outorgas, do uso de novas tecnologias já disponíveis e mudanças na regulação dos preços que permitam a redução das tarifas, tanto na telefonia fixa quanto na móvel';

b) 'a maioria dos serviços de telecomunicações é prestada pelo setor privado e, por diversas razões, a oferta diversificada de serviços é restrita aos grandes centros urbanos e a algumas cidades-polo. As regiões periféricas e mais remotas permanecem com a cobertura de apenas um ou nenhum operador';

c) 'embora haja êxito nas metas de universalização da telefonia fixa, ainda há significativa parcela da população desatendida, particularmente nas áreas rurais e nas pequenas localidades, e os serviços ainda são oferecidos a preços altos'.

127. No que se refere à telefonia celular, é feita a seguinte análise:

a) 'a comunicação pela telefonia celular, por sua vez, já apresenta grande penetração no mercado, larga cobertura do serviço no território e aparente competição entre as operadoras, que deve ser estimulada';

b) 'contudo, esses aspectos não têm garantido preços acessíveis para a população e competição entre as prestadoras de serviço em todos os municípios. Portanto, os desafios no setor implicam a perseguição da melhoria da qualidade e da política tarifária, além de cobrir 91,5% da população brasileira com o serviço de telefonia móvel'. (sem destaques no original)

128. O diagnóstico apresentado no Programa 2025 inclui os desafios atualmente existentes no setor de telecomunicações. Resta saber se as medidas propostas estão em consonância com o diagnóstico e se os resultados pretendidos foram alcançados.

129. O Programa 2025 dispõe de 25 indicadores. Comenta-se a seguir o diagnóstico do setor de telecomunicações apresentado acima; em seguida, a validade de alguns dos indicadores e os resultados alcançados.

## 2.2.5 Avaliação do Diagnóstico e dos Indicadores do Programa 2025

130. Apesar da constatação prevista no PPA de avançar na universalização, os recursos do fundo constituído com esse objetivo praticamente não foram utilizados ou foram usados para fins diversos, conforme será visto mais à frente em item específico do presente relatório.

131. Constata-se também que, ao mesmo tempo em que os recursos do Fistel têm sido utilizados em ações as mais diversas, até para aumento de capital da Telebras, a Anatel, entidade responsável pela fiscalização dos serviços de telecomunicações, afirma, nas prestações de contas anuais, não contar com recursos necessários para incrementar as ações de fiscalização desses mesmos serviços.

132. Serão destacados a seguir alguns dos 25 indicadores do Programa 2025. Embora o PPA não faça essa associação, os indicadores selecionados foram agrupados com base nos seguintes critérios: a) indicadores de expansão dos serviços de telecomunicações, b) indicadores de qualidade e c) outros indicadores.

133. Os indicadores do Programa 2025 que estão relacionados aos serviços de telecomunicações apresentam os seguintes resultados:

**Tabela 4– Serviços de Telecomunicações: Indicadores do PPA 2012-2015**

Indicadores de Expansão	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Relatório de Acompanhamento do PPA-2013		Variação (%)
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
1- Número de domicílios com TV por Assinatura	unidade	Anatel	31/07/2011	11.295.511	31/12/2014	19.756.156	74,9
2- Número de usuários de Internet acesso banda larga e discado	unidade	STE-MC/Cetic.br	31/12/2009	67.900.000	22/12/2014	103.852.931	52,9
3- Percentual da	%	STE-	31/07/2010	75	26/6/2014	82	9,3



população com cobertura de telefonia móvel		MC/Cetic.br					
4- Percentual de domicílios com acesso à Internet	%	STE-MC/Cetic.br	30/11/2010	27	26/6/2014	43	59,3
5- Percentual de domicílios com acesso fixo à Internet Banda Larga – Área Rural	%	STE-MC/Cetic.br	31/12/2008	3	26/6/2014	15	400,0
6- Percentual de domicílios com acesso fixo à Internet Banda Larga – Área Urbana	%	STE-MC/Cetic.br	31/12/2008	23,4	26/6/2014	48	105,1
7- Percentual de domicílios com telefone Fixo	%	STE-MC	31/12/2009	43,1	26/6/2014	35	-18,8
8- Percentual de escolas públicas com Internet Banda Larga	%	Inep/MEC	31/12/2011	37,24	31/12/2014	42,86	15,1

Indicadores de qualidade	Unidade de Medida	Fonte	Valor de Referência – PPA		Relatório de Acompanhamento do PPA-2014		Variação (%)
			Data	Índice	Data	Índice	
1- Número médio reclamações por mês - Serviço de Comunicação Multimídia	unidade	Anatel	30/04/2011	18.481	31/12/2014	38.988	111,1
2- Número médio reclamações por mês - Serviço Móvel Pessoal	unidade	Anatel	30/04/2011	69.934	31/12/2014	106.074	51,7
3- Número médio reclamações por mês - Serviço Telefonia Fixa Comutada	unidade	Anatel	30/04/2011	44.473	31/12/2014	79.261	78,2
4- Número médio reclamações por mês - Serviço TV por Assinatura	unidade	Anatel	30/04/2011	6.915	31/12/2014	30.243	337,4

Outros Indicadores	Unidade de Medida	Fonte	Valor de Referência – PPA		Relatório de Acompanhamento do PPA-2013		Variação (%)
			Data	Índice	Data	Índice	
1- Minutos médios mensais de uso por usuário de telefonia móvel	minuto	Anatel	31/12/2010	114	31/12/2014	200,6	76,0

Fonte: elaborado com base no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015

134. Registre-se, inicialmente, que no relatório citado sobre as Contas do Governo, exercício de 2013, o Tribunal destacou que, apesar das alterações incluídas em sua estrutura e conceitos, o PPA 2012-2015 continua apresentando deficiências. Entre outras, o Tribunal fez as seguintes observações:

a) a nova base conceitual utilizada para a formulação do plano está permeada de imprecisões e redundâncias, que dificultaram o entendimento por parte dos órgãos setoriais dos principais conceitos nele presentes – programa temático, objetivo e iniciativa;

b) ao organizar a agenda do governo por temas, representados pelos programas temáticos, o MPOG assumiu o risco de aumentar a imprecisão do plano, pelo fato de as políticas públicas serem setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas;

c) o significado da palavra 'tema', por ser impreciso e possuir vários significados, não deveria ser utilizado no contexto de políticas públicas;

d) o PPA, mesmo não se referindo mais a ações, ainda possui características muito mais de um orçamento plurianual, que de um plano estratégico norteador da ação do Estado.

135. Dos 25 indicadores do Programa 2025, treze estão relacionados com telecomunicações, dos quais oito podem ser considerados indicadores de expansão e quatro estão relacionados de alguma forma com a qualidade dos serviços prestados.

136. Quanto aos indicadores de qualidade, verifica-se que levam em conta apenas as reclamações feitas junto à Anatel, e não procuram medir se ocorreram melhorias na qualidade do serviço efetivamente prestado.

137. Além disso, verifica-se que, embora não seja o melhor indicador de qualidade, o número de reclamações junto à Anatel aumentou substancialmente, bem acima da expansão do número de usuários dos diferentes serviços de telecomunicações.

138. No ano de 2015, encerra-se a vigência do Plano Plurianual em vigor. Recomenda-se, então, que essas inconsistências sejam consideradas no próximo PPA, atualmente em processo de elaboração.

### **Capítulo 3: Atuação do TCU ao Fiscalizar a Atuação da Anatel e da Telebras**

139. Depois da privatização realizada em 1998, a prestação dos serviços de telecomunicações foi transferida para a iniciativa privada, cabendo ao poder público a tarefa de regular a prestação dos mencionados serviços.

140. Nessa nova situação, é a Anatel, o órgão regulador das telecomunicações, quem tem competência para acompanhar diretamente as condições em que são prestados os serviços de telecomunicações. Ao TCU cabe o papel de acompanhar as medidas adotadas pelo órgão regulador no cumprimento de sua missão, além de fiscalizar a atuação do Ministério das Comunicações e da Telebras.

141. Destacam-se a seguir alguns dos trabalhos realizados pelo Tribunal ao acompanhar a atuação da Anatel. Entre os temas abordados, destacam-se: equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, qualidade e universalização dos serviços de telecomunicações, bens reversíveis e recursos para grandes eventos, representação do Ministério Público sobre o acompanhamento dos contratos de concessão de telefonia fixa e licitação de 700 MHz.

#### **3.1 Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão**

142. Após a privatização das empresas do Sistema Telebras, o Tribunal realizou, entre outubro e dezembro de 2000, um primeiro trabalho com o objetivo de avaliar a atuação da agência na fiscalização das concessões, permissões e autorizações dos serviços públicos no setor de telecomunicações [TC 003.632/2001-9, Decisão 215/2002-TCU-Plenário].

143. Foram identificadas as seguintes falhas na atuação do órgão regulador: inexistência de critérios na fixação de fatores de transferência de produtividade das concessionárias e na mensuração de ganhos de produtividade, e acompanhamento deficiente do desempenho econômico-financeiro das concessionárias.

144. Em razão dessas constatações, o TCU recomendou à Anatel, entre outras medidas, que acompanhasse e realizasse estudos periódicos sobre a situação econômico-financeira das concessionárias de STFC.

145. Considerando que a maior parte das medidas propostas naquele momento não haviam sido cumpridas, no ano de 2005 o TCU fez novas recomendações e determinações à Agência [TC 006.733/2003-1, Acórdão 1.196/2005-TCU-Plenário].



146. Ao examinar, no ano de 2008, o efetivo cumprimento dessas últimas medidas, o TCU constatou que, decorridos dez anos do processo de privatização, a Anatel ainda não possuía os dados necessários para a realização da regulação econômica de uma concessão de serviço público e que não estava atuando efetivamente no cumprimento das obrigações legais de acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro das concessões [TC 019.677/2006-2, Acórdão 2.692/2008-TCU-Plenário].

147. Tendo em vista as reiteradas deliberações do TCU desde a auditoria de 2000 e a situação encontrada nesse último monitoramento, foi determinado à agência que elaborasse, em 90 dias, um plano de ação com cronograma de atividades e respectivos produtos para operacionalizar de forma efetiva o acompanhamento, a qualquer tempo, do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC.

148. A Agência apresentou esse plano em 11/3/2009, com previsão de conclusão para outubro de 2010, e informou que as ações que seriam implantadas faziam parte do Processo Anatel 53500.004493/2009, que se encontrava em análise pelo Conselho Diretor desde 13/8/2012.

149. Ao examinar a tramitação daquele processo no sítio da Anatel, constatou-se que tal matéria somente poderia ser discutida novamente na instância máxima da agência a partir de novembro, pois, em 7/8/2014, o Conselho Diretor solicitara nova diligência à área técnica com prazo de atendimento de noventa dias.

150. Em 4/3/2015, o Conselho Diretor concedeu prazo adicional de 45 dias para conclusão de diligência no referido processo, prazo prorrogado novamente em 28/4/2015 por mais trinta dias. Em 15/6/2015, por meio do Acórdão 215/2015-CD, a Anatel decidiu 'adotar, no acompanhamento da execução dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado, as seguintes modalidades de avaliação:

- a) acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: (...);
- b) análise da sustentabilidade da concessão: (...);
- c) acompanhamento econômico-financeiro da concessão: (...)

151. A Anatel não encaminhou ao TCU, no entanto, os mecanismos a serem utilizados nas avaliações previstas na sua decisão, nem uma previsão atualizada de conclusão do plano de ação apresentado em atendimento à determinação contida no subitem 9.2.1 do Acórdão 2.692/2008-TCU-Plenário com previsão de cumprimento original para outubro de 2010.

152. Ainda sobre esse tema, convém mencionar que, em 2012, verificou-se que, na definição de uma nova metodologia para cálculo do fator de transferência X aplicado aos reajustes de tarifas do STFC, a Anatel avaliou a possibilidade de utilizar a referida metodologia como forma de operacionalizar o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC [TC 034.498/2011-7]. Essa nova metodologia foi submetida à consulta pública, mas não foi implementada.

153. As medidas citadas mostram que a Anatel, ao longo do período pós-privatização, não acompanhou de forma efetiva o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC.

154. No caso do STFC, como se trata de uma concessão de um serviço prestado em regime público, há a previsão de ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro, conforme art. 108 da LGT. O § 4º do art. 108 estabelece que os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como novas receitas alternativas, serão compartilhados com os usuários.

155. Em razão das recentes medidas pelo Conselho Diretor, a metodologia que venha a ser adotada no acompanhamento econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC deverá considerar os ganhos obtidos pela concessão ao longo de todo o período de execução contratual, situação que deverá ser avaliada pelo TCU quando da sua implementação.



### 3.2 Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

156. O tema da qualidade na prestação de serviços de telecomunicações foi objeto de diversas fiscalizações do TCU nos últimos anos.

157. Entre os trabalhos mais relevantes realizados nessa área, deve ser mencionada a auditoria operacional realizada em 2006, por solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, a respeito da qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações [TC 019.009/2005-1, Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário].

158. A partir desse trabalho, o Tribunal reavaliou seguidamente as medidas adotadas pela Anatel em relação à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações [TC 023.332/2008-7, Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e TC 006.470/2013-0, Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário].

159. Na fiscalização de 2006, o TCU verificou a atuação da agência no acompanhamento da qualidade dos serviços de telecomunicações, em especial no que se refere à emissão de contas telefônicas, à verificação da qualidade dos serviços e ao atendimento aos usuários.

160. Constatou-se que aspectos relevantes quanto à qualidade para os usuários dos serviços de telefonia ainda não eram devidamente tratados pelo órgão regulador, pois persistiam falhas em três dimensões fundamentais do controle da qualidade: regulamentação, fiscalização e sanção.

161. Somaram-se a essas constatações a não priorização de uma política de educação dos usuários e o fato de a agência não ter como foco central a qualidade na prestação do serviço sob a perspectiva do usuário.

162. Diante desse quadro, em 2006 foram feitas recomendações e determinações para que a Anatel aprimorasse seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações [Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário].

163. Em 2008, iniciou-se monitoramento para averiguar se todas as deliberações adotadas dois anos antes, em 2006, tinham sido atendidas. Verificou-se o cumprimento integral de somente 26,7% das determinações e de 14,8% das recomendações [Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário].

164. Em 2013, iniciou-se mais um monitoramento para analisar se as determinações e recomendações do monitoramento anterior, de 2008, tinham sido cumpridas e implementadas pela Anatel.

165. Quanto à regulamentação da qualidade dos serviços, o monitoramento realizado em 2013 registrou que a agência aprovara três resoluções e a realização de uma consulta pública, conforme indicado a seguir:

- a) Resolução-Anatel 575/2011, que corresponde ao Regulamento de Gestão da Qualidade (RGQ) da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), que abrange telefonia móvel;
- b) Resolução-Anatel 574/2011, que corresponde ao Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), que abrange banda larga;
- c) Resolução-Anatel 605/2012, que corresponde ao Regulamento da Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), que abrange telefonia fixa; e
- d) realização da Consulta Pública 26/2011, abrangendo também duas audiências públicas, sobre a proposta de Regulamento Geral de Qualidade para TV por assinatura (TVA), proposta que ainda seria submetida a ajustes e adequações tendo em vista a promulgação da Lei 12.485/2011, que alterou a regulamentação do setor de TV por assinatura.

166. O Tribunal avaliou as providências adotadas, considerou que houve avanços na atuação da Anatel 'na tarefa de conduzir a prestação dos serviços telefônicos prestados pelas operadoras privadas' e decidiu examinar novamente em 2015 as providências formuladas anteriormente em relação à qualidade e que permaneciam pendentes de cumprimento [Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário].

167. Há vários anos, portanto, o Tribunal, vem acompanhando a atuação da Anatel no que tange à qualidade dos serviços de telecomunicações e tem cobrado do órgão regulador que adote as

providências previstas no seu campo de atuação.

168. Está em curso no Tribunal um novo trabalho sobre qualidade (TC 023.133/2015-5), com foco na Avaliação da Atuação da Anatel na Qualidade da Telefonia Móvel, que continua sendo objeto de demandas da sociedade e do Congresso Nacional.

### 3.3 Aferição do Cumprimento das Metas de Universalização

169. A obrigatoriedade de serem estabelecidas metas de universalização da telefonia fixa decorre do artigo 80 da LGT.

170. As metas de universalização aplicam-se somente à telefonia fixa, ou seja, ao STFC prestado em regime público, conforme definido pelo parágrafo único do art. 63 da LGT.

171. Até o momento, foram aprovados três planos gerais de universalização, conforme descrito a seguir:

a) o primeiro Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU I), aprovado pelo Decreto 2.592, de 15/5/1998, estabeleceu metas de universalização que deveriam ser cumpridas pelas concessionárias até 31/12/2005, no âmbito dos contratos de concessão assinados em 2/6/1998;

b) o PGMU II, aprovado pelo Decreto 4.769, de 27/6/2003, com entrada em vigor a partir de 1/1/2006, coincidiu com o primeiro período de vigência dos contratos de concessão prorrogados, assinados em dezembro de 2005; esse plano foi modificado por meio do Decreto 6.424, de 4/4/2008;

c) o PGMU III, aprovado pelo Decreto 7.512, de 30/6/2011, entrou em vigência na mesma data da segunda etapa de revisão dos contratos de concessão.

172. Os Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) foram objeto de diversas fiscalizações do TCU ao longo da última década.

173. Em uma primeira avaliação realizada em 2004, foram analisados tanto os resultados das reformas regulatórias e da privatização no setor de telecomunicações, em termos de ampliação e democratização do acesso aos serviços de telefonia, quanto o trabalho da Anatel no gerenciamento e na fiscalização do cumprimento das metas de universalização de acesso ao STFC [TC 012.581/2003-3, Acórdão 1.778/2004-TCU-Plenário].

174. Foram feitas recomendações e determinações à Anatel para que planejasse ações com vistas a corrigir os seguintes pontos destacados no relatório da auditoria: problemas relacionados à definição do universo de fiscalização, à amostragem, à intempestividade no processamento e julgamento de procedimentos administrativos; e à inadequação da estratégia de fiscalização frente à dimensão do quadro de pessoal de fiscalização.

175. Em 2010, com base no monitoramento realizado para verificar o cumprimento das deliberações constantes do processo de 2004, foi constatado que a Anatel avançou em alguns pontos (definição do universo de fiscalização, amostragem, armazenamento e envio de dados pelas concessionárias), mas precisava melhorar em outros (por exemplo, atraso na certificação das metas, estratégias de fiscalização, falta de integração entre as superintendências), motivo pelos quais foram feitas novas recomendações e determinações à Agência [TC 004.445/2008-8, Acórdão 873/2010-TCU-Plenário].

176. No ano de 2013, o trabalho orientado para verificar as ações da Anatel no cumprimento das metas de universalização apontou, entre outras situações [TC 029.210/2010-0, Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário]:

a) após o encerramento do PGMU II e na vigência do PGMU III, a partir de 2011, a Anatel ainda não certificara metas relativas ao primeiro plano, aprovado em 1998, sendo a certificação de metas um requisito para a renovação dos contratos de concessão (Cláusula 27.4, Inciso VII, dos Contratos de Concessão de Telefonia Fixa);

b) passaram-se mais de cinco anos da prorrogação das concessões sem que uma de suas condições, o cumprimento das metas de universalização pelas concessionárias, tenha sido devidamente aferida;



c) não houve modificação na situação identificada no monitoramento anterior (mora na certificação das metas de universalização);

d) apesar de o prazo para apuração do saldo da troca de metas de universalização ter sido fixado em 31/7/2010, conforme § 1º do art. 13 do PGMU II, com a redação dada pelo Decreto 6.424/2008, até aquele momento a Anatel ainda não havia concluído essa tarefa, circunstância que impedia a utilização do eventual saldo apurado na ampliação das obrigações de universalização.

177. O Tribunal considerou que as determinações anteriores haviam sido atendidas e determinou que fosse concluída a apuração do saldo de troca de metas de Postos de Serviços de Telecomunicações por *backhaul*, conforme previsto no §1º do art. 13 do PGMU II, com a redação dada pelo Decreto 6.424/2008, e recomendou à Anatel que adotasse uma série de providências para acompanhar o cumprimento das metas de universalização.

178. Após essa deliberação do TCU, a Anatel concluiu o cálculo do saldo de troca de metas em 22/5/2014, por meio do Acórdão-Anatel 182/2014-CD, situação que foi objeto de análise do Tribunal por meio do Acórdão 1.943/2015-TCU-Plenário.

179. Ainda no âmbito das políticas de universalização, convém destacar as conclusões apontadas pelo TCU a respeito da utilização de recursos do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust) em trabalho realizado em 2005 [TC 010.889/2005-5, Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário].

180. Naquela oportunidade, o TCU identificou a baixa utilização de recursos do Fust, um fundo em que metade dos recursos são oriundos de uma taxa de 1% que onera a conta dos serviços de telecomunicações.

181. Naquele momento, avaliou-se que o Fust seria importante para a inclusão digital, pois havia a possibilidade de o fundo subsidiar as contas mensais de acesso à internet para estabelecimentos de ensino e de bibliotecas.

182. O Tribunal constatou que o Ministério das Comunicações foi deficiente na formulação de uma política consistente para o Fust, pois não estava claro quais eram as prioridades nem como deveriam ser aplicados os recursos do fundo.

183. A auditoria verificou que o ministério definiu, apenas superficialmente, a política e as prioridades para o Fust em 2001. Depois disso, a política inicial não foi redefinida nem atualizada.

184. À época, constatou-se que existiam vários programas com esse objetivo, coordenados por diversos órgãos, atuando de forma desintegrada, levando à superposição de ações e à ineficiência na utilização dos recursos.

185. Visando solucionar essas deficiências, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que avaliasse e acompanhasse a atuação do Ministério das Comunicações na formulação de uma política para o Fust.

186. A auditoria concluiu, por fim, que as barreiras que impediam a aplicação dos recursos do Fust não estavam relacionadas à eventual impropriedade na legislação que rege o fundo. A paralisa na utilização de recursos do Fust devia-se antes à falta de articulação e de prioridade no âmbito do Poder Executivo em relação ao assunto.

187. Como se verá mais na frente em tópico específico sobre a utilização de recursos do Fust, permanece inalterada a situação de não utilização de recursos do fundo apontada pelo TCU há mais de dez anos, ainda em 2005.

### 3.4 Bens Reversíveis

188. Constam da Lei 9.472/1997, entre outras, as seguintes orientações sobre bens reversíveis:

a) a existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público dos bens reversíveis é uma das condições previstas para prestação de outros serviços de telecomunicações pela concessionária (art. 86, parágrafo único, inciso III)

b) os contratos de concessão devem indicar os bens reversíveis (art. 93, inciso XI);



c) a realização de alienações, substituições e onerações desses bens requer a anuência prévia da Anatel (art. 101);

d) ao término da concessão, a posse desses bens é revertida à União com pagamento de indenização pelos eventuais investimentos não amortizados ou depreciados (art. 102, *caput* e parágrafo único).

189. Nos termos do inciso IV do art. 3º do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis (RCBR), aprovado pela Resolução-Anatel 447/2006, os bens reversíveis do STFC são equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, ou direito integrantes do patrimônio da Prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço de telefonia fixa no regime público.

190. Em 21/9/2012, para dar cumprimento a uma sentença da 15ª Vara Federal do Distrito Federal, publicada no E-DJF1 em 13/5/2012, em Ação Civil Pública iniciada pela Associação Proteste, a Anatel publicou em seu sítio as relações de bens reversíveis referentes a 2012, ano base 2011 [<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=26723>].

191. Constam da relação mais de oito milhões de itens patrimoniais, com valor histórico de aquisição de R\$ 108 bilhões e com valor contábil superior a R\$ 17 bilhões. Do valor de aquisição, cerca de R\$ 104 bilhões se referem a bens móveis (95,97%) e cerca de R\$ 4 bilhões a bens imóveis (4,03%).

192. A fiscalização e o controle da Anatel sobre os bens reversíveis foram uma das questões tratadas pelo TCU no processo que visava acompanhar a atuação da agência na transferência de controle acionário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar, ambas concessionárias de telefonia fixa, ocorrida em 2008 [TC 020.460/2008-3, Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário].

193. Foram identificados indícios de que não haveria razoável certeza quanto à fidedignidade e atualidade das relações de bens reversíveis apresentadas pelas empresas à agência.

194. Em razão dessa situação, foi recomendado à Anatel que realizasse periodicamente ações de fiscalização e desenvolvesse novos métodos, 'de forma a permitir que exista razoável certeza de que as relações de bens reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC são fidedignas e atuais'.

195. A atuação da Anatel em relação aos bens reversíveis também foi abordada na prestação de contas da agência referente ao exercício de 2011 [TC 041.229/2012-6, Acórdão 2.533/2014-TCU-1ª Câmara]. A Controladoria-Geral da União (CGU), no seu relatório de auditoria sobre a gestão da Anatel no exercício de 2011, analisou quais foram as providências adotadas pela agência para atender à recomendação 9.2.1 do Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário.

196. Em síntese, verificou-se que a fiscalização dos bens reversíveis pela Anatel apresentava fragilidades e que não havia razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade dos dados constantes dos relatórios de bens reversíveis apresentados pelas concessionárias.

197. Em vista dessas considerações, foi feita uma ressalva no processo de contas de 2011 devido à ausência de fiscalização efetiva sobre o inventário de bens reversíveis e de adoção de providências que garantissem a fidedignidade das declarações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias.

198. No segundo semestre de 2014, o TCU realizou auditoria específica sobre o controle de bens reversíveis do STFC pela Anatel, atualmente em fase de análise pelo Ministro-Relator [TC 024.646/2014-8].

### **3.5 Licitação da Faixa de 700 MHz**

199. Conforme definido no sítio da Anatel, 'O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público e, conforme prevê a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, é administrado pela Anatel'.

200. Essa licitação visou destinar a faixa de frequência de 700 MHz à ativação de serviços de telecomunicações móvel terrestre (SMP) em tecnologia 4G, chamada de *Long Term Evolution*, ou simplesmente LTE. Atualmente, esse tipo de serviço já está disponível no Brasil por meio da faixa

de frequência de 2,5 GHz, licitada pela Anatel em 2012. O valor arrecadado nessa licitação foi de R\$ 5,2 bilhões.

201. Uma das principais constatações detectadas nesse processo, conforme será apontado em tópico específico mais à frente, foi a mudança de critério em relação aos compromissos de abrangência exigidos dos adquirentes da faixa de 700 MHz, o que representou uma mudança, sem justificativa, na política de imposição de compromissos de abrangência [TC 016.257/2014-6, Acórdão 2.301/2014].

### **3.6 Representação do Ministério Público Federal sobre o Acompanhamento dos Contratos de Concessão de Telefonia Fixa**

202. O Grupo de Trabalho em Telefonia da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal questionou, por meio de representação, a legalidade e a legitimidade de determinados atos da Anatel relativos ao acompanhamento dos contratos de telefonia fixa.

203. O expediente encaminhado pelo MPF questionou a validade de estudo, elaborado pela então Superintendência de Serviços Públicos (SPB) da Anatel, que comparou o valor das sanções aplicadas pela agência com a capacidade econômica das empresas infratoras e concluiu que havia fortes indícios da falta de razoabilidade dos montantes de multas impostas.

204. O estudo citado se referia especificamente à empresa Brasil Telecom; porém, pelo seu teor, estudos semelhantes foram feitos para as demais concessionárias de telefonia fixa.

205. De acordo com o Ministério Público, o estudo foi construído com base em métodos especulativos, mediante análise abstrata da condição econômica do infrator, sem que a agência tivesse acesso à contabilidade das empresas.

206. Além disso, teria comparado o total das multas aplicadas pela Anatel, num período de dez anos, a todas as operadoras, com o investimento presumido a partir do modelo denominado 'empresa global', sequer implementado ou regulado no âmbito da agência, para então concluir que os valores globais das sanções comprometem a capacidade de investimento das operadoras, mesmo sem demonstrar a base e a veracidade dos dados utilizados.

207. O MPF questionou, ainda, a juntada desses estudos a dezenas de Pados e a divulgação de seu teor às operadoras, antes mesmo de ser submetido à procuradoria jurídica e às instâncias superiores da Anatel, o que poderia ser utilizado pelas empresas como fundamento para questionarem, nas esferas administrativa e judicial, as multas aplicadas.

208. Segundo o Ministério Público o estudo impugnado estaria mais propício a 'um discurso de defesa de contumazes infratores do que a uma ação administrativa em prol da eficácia da regulamentação, do interesse público e da defesa do consumidor', podendo, inclusive, comprometer a eficácia de todo o processo sancionatório da agência.

209. Diante disso, solicitou que fosse apreciada a consistência técnica do estudo em questão e a adoção das providências cabíveis para resguardar o interesse público e a credibilidade da Anatel, além de que sejam apontadas eventuais responsabilidades advindas dos atos questionados.

210. O Tribunal concluiu que os critérios adotados pela Anatel, por meio de sua Gerência Geral de Competição, não se mostravam adequados para a correta análise de impacto das multas sobre a capacidade econômica das empresas [TC 008.521/2009-8, Acórdão 3.023/2014-TCU-Plenário].

211. Foram identificadas as seguintes inconsistências no estudo preparado pela Anatel:

- a) interpretação equivocada do princípio da razoabilidade;
- b) utilização da Selic como taxa de retorno do investimento ao invés do WACC [*Weighted Average Cost of Capital*], já utilizados pela Anatel em outras atividades regulatórias;
- c) não consideração do provisionamento das multas, pelas empresas, em balanços de exercícios anteriores;
- d) comparação de todas as multas aplicadas, sugeridas ou estimadas até 2007 com os dados contábeis de apenas um exercício;



e) não utilização de rubricas contábeis que refletissem com maior segurança a capacidade econômica da concessionária;

f) desconsideração das vantagens econômicas auferidas pelas empresas em decorrência do não cumprimento das obrigações que ensejaram a sanção.

212. O Tribunal destacou que o estudo elaborado pela Anatel compara as multas aplicadas, sugeridas ou estimadas, até 2007, com os dados contábeis de apenas um exercício. Todavia, se os valores das multas aplicadas fossem comparados com os dados de receita operacional líquida no mesmo exercício, o que seria o correto, demonstrar-se-ia que o impacto das multas é bem pequeno frente às receitas das empresas.

213. Em razão das considerações apontadas anteriormente, o Tribunal determinou à Anatel, por meio do Acórdão 3.023/2014-TCU-Plenário que, entre outras providências, apresentasse relação de todos os Pados que sofreram efeitos em razão da juntada do Informe nº 149/2008 – PBCP, indicando, em especial:

a) em quais processos ocorreu prescrição e os valores de multas aplicadas nesses processos, explicitando os motivos que justificaram a prescrição, bem como as medidas adotadas para apuração de responsabilidade para cada um dos processos prescritos;

b) em quais processos ocorreu redução dos valores de multas em função da juntada do Informe nº 149/2008 – PBCP;

c) o valor total de multas aplicadas, o valor total de multas transitadas em julgado e o valor total de multas recolhidas;

d) o estado processual em que se encontram os Pados e as datas de juntada do estudo; de concessão de efeito suspensivo; de revogação de efeito suspensivo; de desentranhamento do estudo; de interposição de recurso fundado no estudo; de julgamento de recurso fundado no estudo; de propositura de ação judicial fundada no estudo; de trânsito em julgado administrativo e de recolhimento de multa, quando cabíveis;

e) quais medidas têm sido ou foram adotadas com o fito de dar maior celeridade ao julgamento dos processos listados;

f) autorizar a autuar processo apartado com para apurar responsabilidades quanto às irregularidades verificadas, e se for o caso, quantificar o débito.

214. As decisões resumidas nesse Capítulo mostram que o Tribunal vem acompanhando a atuação da Anatel em áreas importantes como qualidade dos serviços de telecomunicações, metas de universalização, bens reversíveis e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e tem proposto medidas para resolução dos problemas identificados.

#### **Capítulo 4: Arrecadação e Utilização dos Recursos do Fistel e do Fust**

215. No presente capítulo, será dado destaque à arrecadação e à destinação dos recursos de dois fundos do setor de telecomunicações: o Fistel e o Fust.

##### **4.2 Fundo de Fiscalização da Telecomunicações (Fistel)**

216. O Fistel é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para cobrir as despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução (art. 1º da Lei 5.070/1966). Entre outras disposições relativas ao Fistel, a LGT prevê que:

a) a agência submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, bem como a do Fistel, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para inclusão no projeto de lei orçamentária anual (art. 49);

b) o Fistel passará a ser administrado exclusivamente pela Anatel, a partir da instalação desta e com os saldos nele existentes (art. 50).

217. O art. 3º da Lei 5.070/1966, com a redação dada pelo art. 51 da LGT, estabeleceu que, além das transferências para o Tesouro Nacional e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fistel seriam aplicados pela Anatel exclusivamente:



- 'a) na instalação, custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no País;
- b) na aquisição de material especializado necessário aos serviços de fiscalização;
- c) na fiscalização da elaboração e execução de planos e projetos referentes às telecomunicações; e
- d) no atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela realizadas no exercício de sua competência.'

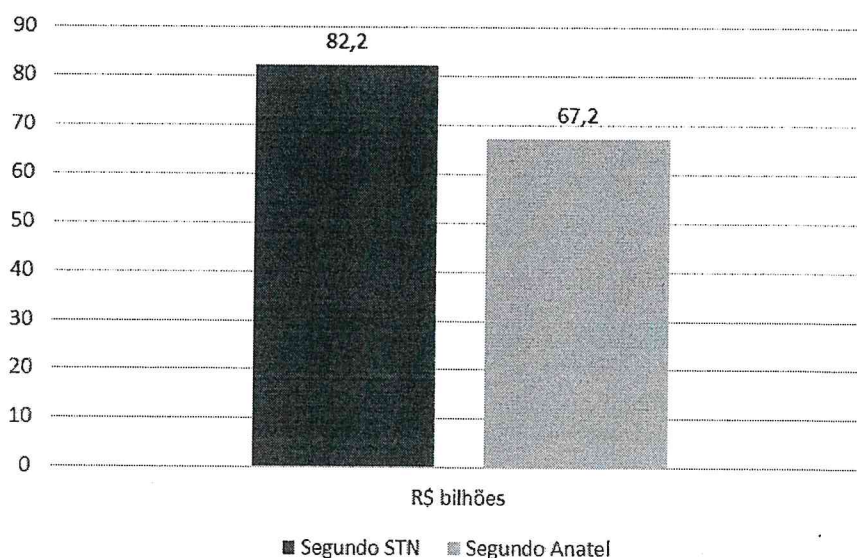
218. Para identificar com precisão os montantes arrecadados e as despesas realizadas com recursos do Fistel a partir da criação da Anatel, foram solicitadas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do Ministério do Planejamento e da Anatel as seguintes informações:

- a) valor anual dos recursos arrecadados entre 1997 e 2015, segregando as diversas fontes de arrecadação;
- b) valor anual dos recursos empenhados e executados em ações orçamentárias enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966 entre 1997 e 2015, segregados por ação e unidade orçamentárias;
- c) valor anual dos recursos empenhados e executados em outras ações orçamentárias não enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966 entre 1997 e 2015, segregados por ação e unidade orçamentárias;
- d) justificativas para utilização dos recursos do Fistel em outras ações orçamentárias que não se enquadram nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966;
- e) saldo dos recursos do Fistel na data de 30/6/2015.

219. A STN apresentou dados sobre a arrecadação e o saldo do Fistel e informou que, considerando a especificidade do pedido, recorreu à SOF para apuração das informações relativas à execução de despesas com recursos do fundo. Dessa maneira, a parte relativa à receita será considerada como informada pela STN; a parte da despesa, será considerada como informada pela SOF.

220. De acordo com os dados da STN, a arrecadação bruta do Fistel entre 1997 e 2015 teria sido de R\$ 82,2 bilhões; de acordo com a Anatel, no mesmo período, a arrecadação bruta do Fistel teria sido de R\$ 67,2 bilhões, uma diferença para menos da ordem de R\$ 15,0 bilhões na versão da Anatel.

**Gráfico 14 - Arrecadação bruta do Fistel entre 1997 e 2015 (R\$ bilhões)**



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

221. A principal diferença detectada entre os dados dos dois órgãos concentra-se no período 1997-

2005 e resulta, dentre outras razões, de diferentes valores para uma das parcelas que compõem o Fistel (a receita de outorgas), conforme apontado na Tabela 7 a seguir:

**Tabela 5 – Receitas de Outorgas: Anatel x STN (R\$ mil)**

Ano	Anatel	STN
1997	26.700	1.381.792
1998	122.300	9.357.648
1999	687.965	4.032.598
2000	1.595.181	4.645.759
<b>Total</b>	<b>2.432.146</b>	<b>19.417.797</b>

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela Anatel e pela STN/SOF.

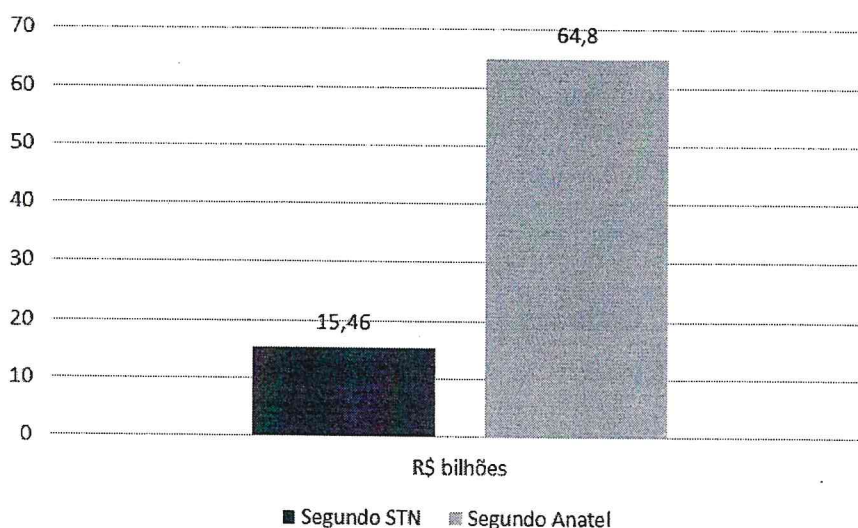
222. Em alguns anos, os valores informados para outros itens componentes do Fistel (receita própria e rendimentos) foram considerados pela Anatel, mas não pelo Tesouro, situação que também contribuiu para que a receita total arrecadada pelo fundo informada pelas duas entidades não seja coincidente ou pelo menos aproximada.

223. No que se refere ao saldo financeiro do fundo em 30/6/2015, as informações prestadas também são divergentes:

a) para a STN, o saldo financeiro do Fistel em 30/6/2015 seria de R\$ 18,9 bilhões, dos quais R\$ 3,4 bilhões pertenceriam ao Fust, o que dá um saldo líquido de aproximadamente R\$ 15,46 bilhões;

b) para a Anatel, o saldo do Fistel em 30/6/2015 seria de R\$ 64,8 bilhões.

**Gráfico 15 - Saldo financeiro do Fistel em 30/06/2015 (R\$ bilhões)**



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

224. Quanto à utilização de recursos do Fistel em ações orçamentárias enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966, existe uma divergência considerável entre os dados apresentados pela SOF (R\$ 4,09 bilhões) e pela Anatel (R\$ 2,41 bilhões). Considerando que a SOF apresentou dados anuais para cada ação orçamentária e a Anatel só apresentou dados anuais fechados, sem especificar em quais ações os recursos foram aplicados, não é possível comparar os números apresentados e identificar a origem dessa diferença.

225. As informações prestadas pela SOF e pela Anatel quanto à utilização de recursos do Fistel em outras ações orçamentárias não enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966 são relatadas a seguir:

a) a Anatel, responsável exclusiva pela administração do Fistel, limitou-se a informar que as despesas que executou enquadram-se nas ações previstas pela Lei 5.070/1966;



b) a SOF destacou inicialmente que 'não é possível [entre 1997-2009] elaborar relatório, pois naturezas de receita de outros diplomas legais compartilham fontes de recurso iguais com outras unidades orçamentárias, sendo matematicamente impossível afirmar onde foram ou não foram utilizados recursos arrecadados nas naturezas específicas do Fistel, em unidades orçamentárias que não sejam a Anatel'.

226. A partir de 2010, a SOF informou que foram utilizados recursos do Fistel em outras ações não enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966 no montante aproximado de R\$ 11,47 bilhões. A seguir algumas das ações orçamentárias para as quais foram direcionados recursos do Fistel entre 2010 e 2015:

- a) Participação da União no Capital de diversas Companhias Docas e Construção de Ferrovias (Norte-Sul e Leste-Oeste) em 2010;
- b) Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde; Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais; e Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, todas ações executadas em 2010;
- c) Atendimento Médico-Hospitalar/Fator de Custo e Alimentação de Pessoal (Comando da Marinha) em 2010;
- d) Modernização e Revitalização de Aeronaves (Comando da Aeronáutica) e Logística de Material de Intendência e Saúde (Comando do Exército) em 2010;
- e) Participação da União no Capital da Telebras;
- f) Pagamento de Pessoal Ativo e de Aposentadorias e Pensões em 2012, 2013 e 2014;
- g) Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor Oriunda da Justiça Comum Estadual, Benefícios Previdenciários Rurais e Urbano, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa, Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística e Remuneração a Agentes Financeiros, em 2013.

227. A SOF apresenta o seguinte entendimento para a utilização de recursos do Fistel em ações orçamentárias que não se enquadram nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966:

'A justificativa para utilização de recursos do Fistel em outras unidades é inerente a outras vinculações legais, tais como as Leis 9.994, de 24 de julho de 2000, 10.197, de 14 de fevereiro de 2001 e 11.540, de 12 de novembro de 2007, além da utilização objeto do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, de 10 de dezembro de 2013, e objeto de Pedido de Reexame, enviado pelo Ofício 79/SOF/MP, de 27 de dezembro de 2013, cópia anexa, interposto pela SOF, o qual ainda está em análise, não havendo decisão do Tribunal'.

228. Constata-se, portanto, que não existe consenso entre a STN/SOF e a Anatel a respeito da arrecadação bruta do Fistel, da destinação dos recursos nem do valor atual do saldo do Fundo. Com base nos dados da STN/SOF, pode-se concluir que, no período de 1997-2015, os recursos do Fistel foram assim utilizados:

**Tabela 6 – Arrecadação e Usos do Fistel:1997-2015 (R\$ bilhões)**

Total Arrecadado	82,27	100%
Fiscalização	-4,09	-4,97%
Fust	-11,22	-13,64%
Outros usos identificados	-11,47	-13,94%
Outros usos <u>não</u> identificados	-40,03	-48,66%
<b>Saldo</b>	<b>15,46</b>	<b>18,79%</b>

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela STN/SOF

229. Os números disponíveis sobre o Fistel indicam que, dos 82,27 bilhões arrecadados entre 1997 e 2015, apenas 4,97% foram aplicados na fiscalização de telecomunicações, o objetivo inicial que justificou a criação do fundo.

230. Uma segunda destinação prevista em lei para os recursos do Fistel são as transferências para o Fust: os R\$ 7,69 bilhões transferidos entre 2001 e 2015, acrescentados aos R\$ 3,45 bilhões que



estão no saldo do Fistel, mas pertencem ao Fust, somam R\$ 11,22 bilhões (13,64% dos recursos arrecadados).

231. Verificou-se ainda que os recursos do Fistel têm sido utilizados em ações estranhas aos objetivos para os quais foi instituído. Embora só seja possível identificar esses usos entre 2010 e 2015, o valor dos recursos aplicados nessas ações no referido período foi da ordem R\$ 11,47 bilhões.

232. Os usos identificados e não identificados para os recursos do Fistel somam R\$ 51,5 bilhões, valor correspondente a aproximadamente 62,60% do total arrecadado. As informações encaminhadas pela STN não permitem identificar com precisão todas as destinações previstas em lei para os recursos do Fistel, a exemplo daquelas previstas nas mencionadas Leis 9.994/2000 e 10.197/2001.

233. As divergências apresentadas a respeito do saldo e dos usos dos recursos do Fistel indicam também que as prestações de contas anuais, de responsabilidade da Anatel, precisam ser examinadas com maior atenção de modo a identificar qual o saldo efetivo do fundo e os usos para os quais têm sido destinados os seus recursos.

234. Não foi objetivo do presente trabalho de levantamento discutir o saldo do Fistel ou das despesas estranhas aos objetivos para os quais foi constituído, tanto mais se for considerado que Tribunal discutiu em processo específico se os recursos desse fundo podem ser utilizados por outras entidades para o pagamento de outros tipos de despesas, como reformas de edifícios, sentenças judiciais, despesas de pessoal, contribuição ao Fundo Garantia-Saфра.

235. O referido processo [TC 012.933/2013-9, Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário] teve origem em uma representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), tendo em vista o uso de mais de R\$ 3,5 bilhões do Fistel para o pagamento de diversas despesas nos exercícios de 2010 e 2012.

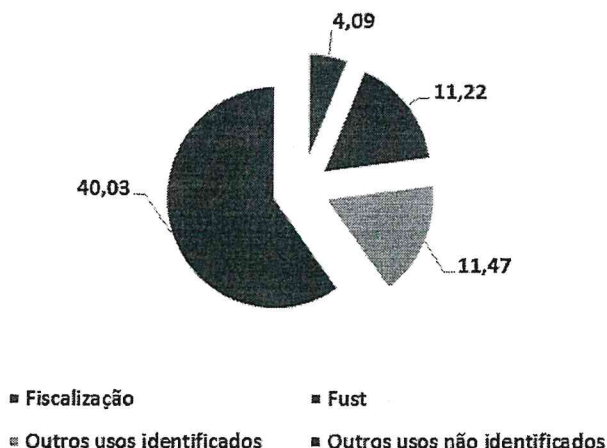
236. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) recorreu da determinação de recompor o montante ao Fistel. Em 16/9/2015, por meio do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, o Tribunal acatou o recurso da SOF, e decidiu pela possibilidade de transferências dos recursos do Fistel para o Tesouro Nacional, desde que garantida a operação normal da agência reguladora.

237. A Anatel tem reclamado que não conta com recursos suficientes para execução de suas atividades, conforme apontado no parágrafo 131 acima. Os trabalhos realizados pelo Tribunal, destacados no Capítulo 3, têm demonstrado a deficiência da atuação Anatel em temas importantes como metas de universalização, qualidade dos serviços de telecomunicações e acompanhamento econômico-financeiro dos contratos de concessão.

238. Em vista disso, e considerando que o montante de recursos do Fundo destinado a cobrir as despesas realizadas na fiscalização dos serviços de telecomunicações foi de R\$ 4,09 bilhões entre 1997 e 2015, e que o montante de recursos do fundo utilizados para outros fins foi de R\$ 51,5 bilhões, considerando-se a tendência de crescimento das receitas e do número de usuários do setor, entende-se ser necessário rediscutir o Fistel, tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos seus recursos.

239. Para que se visualize melhor as receitas arrecadadas pelo Fistel em confronto com as despesas incorridas na fiscalização das telecomunicações, o gráfico 14 relaciona como essas variáveis se comportaram entre 1997 e 2014:

Gráfico 16 – Usos para os recursos do Fistel 1997-2012 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF.

240. Sobre o volume de recursos repassados para a Anatel em confronto com os recursos financeiros arrecadados pelo Fistel, veja-se a manifestação do estudo do IPEA, já citado, p. 33-34:

‘Finalmente, é importante destacar que, a despeito do crescimento da parcela da população atendida por serviços de telecomunicações ao longo da década, os recursos disponibilizados à Anatel no orçamento da União não subiram na mesma proporção (...). Isto significa que a qualidade dos trabalhos de fiscalização dos serviços de telecomunicações, incumbência da agência, pode ser comprometida pelo crescimento da complexidade de se fiscalizar redes de telecomunicações – que aumentaram consideravelmente de tamanho nos últimos anos – sem o devido crescimento dos recursos necessários à atividade de fiscalização. Trata-se de um reflexo do contingenciamento de recursos na Lei Orçamentária, prática adotada pela União há anos e que resulta no desvio da arrecadação do Fistel e de outros fundos de sua função originariamente prevista em lei.’

#### 4.2 Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)

241. A Lei 9.998/2000, em atenção ao disposto no inciso II do art. 81 da LGT, instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) com a finalidade de proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

242. O art. 2º da Lei 9.998/2000 dispõe que caberá ao Ministério das Comunicações 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, nos termos do art. 5º.

243. À Anatel caberia, conforme estipulado no art. 4º:

‘I - implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e atividades que aplicarem recursos do Fust;

II - 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, levando em consideração o estabelecido no art. 5º desta Lei, o atendimento do interesse público e as desigualdades regionais, bem como as metas periódicas para a progressiva universalização dos serviços de telecomunicações, a que se refere o art. 80 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997;

III - prestar contas da execução orçamentária e financeira do Fust.’

244. Da mesma forma como se fez no caso do Fistel, para identificar com precisão os montantes arrecadados e as despesas realizadas com recursos do Fust, foram solicitadas da Secretaria do



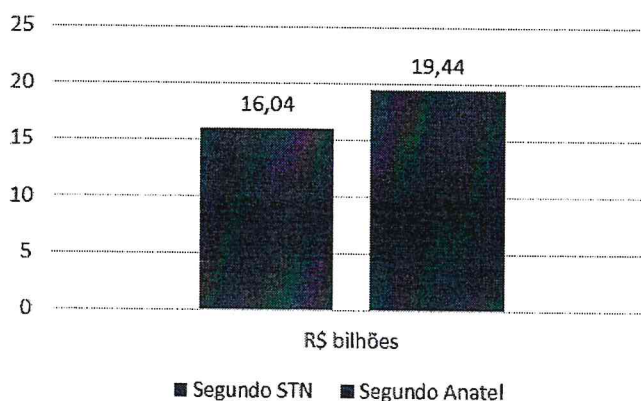
Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e da Anatel as seguintes informações:

- a) valor anual dos recursos arrecadados entre 2001 e 2015, segregando as diversas fontes de arrecadação;
- b) valor anual dos recursos empenhados e executados em ações orçamentárias enquadradas nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, entre 2001 e 2015, segregados por ação e unidades orçamentárias;
- c) valor anual dos recursos do Fust empenhados e executados em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000 entre 2001 e 2015, segregados por ação e unidades orçamentárias;
- d) justificativas para utilização dos recursos do Fust em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000;
- e) saldo dos recursos do Fust na data de 30/06/2015.

245. Assim como na resposta em relação aos dados do Fistel, a STN apresentou dados sobre a arrecadação e saldo do Fust e informou que, considerando a especificidade do pedido, recorreu à SOF para apuração das informações relativas à execução de despesas com recursos do fundo. Dessa maneira, a parte relativa à receita será considerada como informada pela STN; a parte da despesa, será considerada como informada pela SOF.

246. De acordo com a STN, a arrecadação bruta do Fust entre 2001 e 2015 teria sido de R\$ 16,04 bilhões; de acordo com a Anatel, no mesmo período, a arrecadação bruta do Fust teria sido de R\$ 19,44 bilhões, uma diferença da ordem de R\$ 3,39 bilhões.

**Gráfico 17 – Arrecadação bruta do Fust entre 2001 e 2015 (R\$ bilhões)**



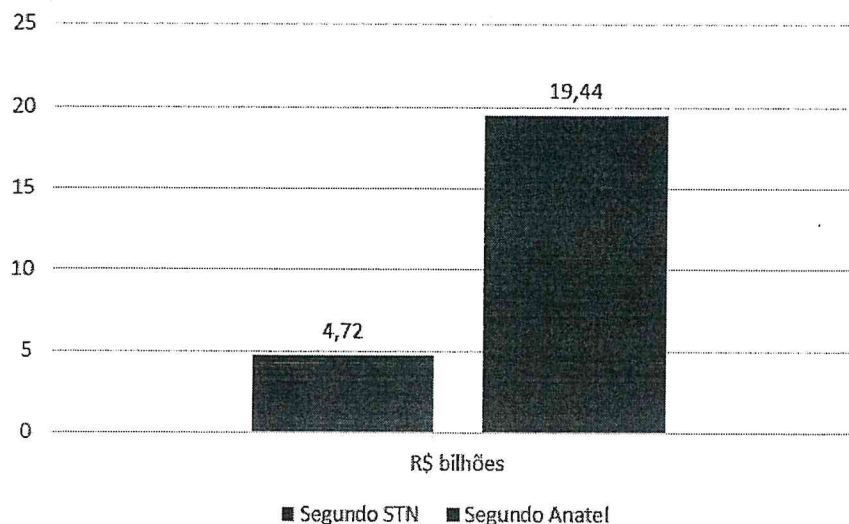
Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

247. Parte dessa diferença encontra-se nos anos de 2001 a 2003: a Anatel informou receitas de outorga da ordem R\$ 1,5 bilhão, valor não considerado pela STN; os R\$ 2,06 bilhões restantes estão distribuídos nas outras parcelas que constituem o Fust.

248. Quanto ao saldo financeiro do Fust em 30/6/2015, as informações prestadas pela STN e pela Anatel não coincidem:

- a) para a STN, o Fust apresenta saldo de R\$ 4,72 bilhões, R\$ 1,27 bilhões na Fonte 72 e R\$ 3,45 bilhões a serem transferidos do Fistel;
- b) para a Anatel, considerando que foram executados apenas R\$ 192 mil, o saldo do Fust é de R\$ 19,44 bilhões.



**Gráfico 18 – Saldo financeiro do Fust em 30/06/2015 (R\$ bilhões)**

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

249. Sobre a execução dos recursos do Fust em ações orçamentárias enquadradas nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, a SOF informou que teriam sido empenhados recursos da ordem de R\$ 2,22 bilhões; a Anatel informou que, em 2007, foram empenhados R\$ 788 mil, cancelados R\$ 595 mil, pagos R\$ 10,4 mil, restando um saldo a pagar de R\$ 182,4 mil.

250. Em resposta a esse item da diligência (peça 14), a SOF esclarece que:

‘Foram elaboradas planilhas com dados extraídos do SIOP, dos anos pedidos, filtrando as mesmas fontes dos relatórios de receita do item anterior, por ano, e sua execução nas vinculações previstas na Lei do Fust, no Ministério das Comunicações, exceto Anatel, incluindo os Recursos sob Supervisão do Funttel (unidade 74.905).’

251. São relacionadas a seguir, de acordo com as informações apresentadas pela SOF, algumas das ações orçamentárias que se enquadrariam nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000 e em que foram empenhados recursos do Fust, juntamente com as respectivas unidades orçamentárias:

- a) Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações na Fundação CPqD; Funttel;
- b) Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias Inovadoras nas Telecomunicações; Funttel;
- c) Administração da Unidade; Ministério das Comunicações;
- d) Remuneração a Instituições Financeiras que Operam Financiamentos a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias na Área de Telecomunicações; Funttel;
- e) Implantação de Instalações para Acesso a Serviços Públicos; Ministério das Comunicações;
- f) Modernização da Estrutura de Informática do Ministério das Comunicações; Ministério das Comunicações;
- g) Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes; Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados e Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados; Ministério das Comunicações;
- h) Política Produtiva e Inovação Tecnológica; Funttel.

252. Se corretas as informações apresentadas pela SOF, R\$ 2,22 bilhões de recursos do Fust teriam sido utilizados em ações não previstas nos objetivos do fundo.

253. Pesquisando-se o SigaBrasil, verifica-se que quase todas as ações orçamentárias relacionadas pela SOF, à exceção de uma, foram custeadas com recursos da Fonte 72, uma fonte comum ao Fust e ao Funttel, o que poderia indicar um possível equívoco na coleta dos dados por parte daquela Secretaria, que seria considerar os recursos do Funttel como sendo do Fust.

254. Quanto ao valor anual dos recursos do Fust empenhados e executados entre 2001 e 2015 em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, SOF e Anatel assim se manifestaram:

a) SOF:

‘Não é possível elaborar relatório de execução de recursos do Fust com outras unidades orçamentárias, tendo em vista que naturezas de receita de outros diplomas legais compartilham fontes de recurso iguais em outras unidades orçamentárias, sendo matematicamente impossível afirmar onde foram ou não foram utilizados recursos arrecadados nas naturezas específicas do Fust, fora dessa unidade orçamentária.’

b) Anatel: todas as despesas executadas enquadram-se nas ações previstas na Lei 9.998/2000.

255. Quanto aos motivos para utilização dos recursos do Fust em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, foram prestadas as seguintes informações:

a) SOF: ‘Esta SOF utiliza as receitas advindas do Fust nas vinculações legais previstas, excetuando vinculações legais tais como as previstas nas Leis 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.540, de 12 de novembro de 2007’.

b) Anatel: como todas as despesas executadas enquadram-se nas ações previstas na Lei 9.998/2000, ‘esse quesito não se aplica’.

256. Constata-se, portanto, que não existe consenso entre a STN/SOF e Anatel a respeito da arrecadação do Fust, destinação dos recursos arrecadados nem valor atual do saldo do fundo. Com base nas informações prestadas, conclui-se que os recursos do Fust foram assim utilizados:

**Tabela 7 – Arrecadação e Usos do Fust: 2001-2015 (R\$ bilhões)**

<b>Total Arrecadado<sup>1</sup></b>	<b>16,05</b>	<b>100%</b>
Universalização <sup>2</sup>	0,192	1,20%
Outros Usos Identificados <sup>1</sup>	2,22	13,83%
Outros Usos não Identificados	8,92	55,56%
<b>Saldo<sup>1</sup></b>	<b>4,72</b>	<b>29,41%</b>

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela STN/SOF(1) e Anatel (2).

257. Os números para arrecadação e uso do Fust relacionados acima indicam que dos R\$ 16,05 bilhões arrecadados, apenas 1,20% foram utilizados na universalização dos serviços de telecomunicações, objetivo para o qual o fundo foi constituído. Embora as informações apresentadas não permitam identificar todas as ações em que foram empregados os recursos do Fust, pode-se concluir que R\$ 10,14 bilhões, o que corresponde a 69,39% da arrecadação, foram empregados em outros fins que não a universalização dos serviços de telecomunicações.

258. As divergências apresentadas a respeito do saldo e dos usos dos recursos do Fust indicam também que as prestações de contas anuais, de responsabilidade da Anatel, precisam ser examinadas com maior atenção de modo a identificar qual o saldo efetivo do Fundo e os usos para os quais têm sido destinados os seus recursos.

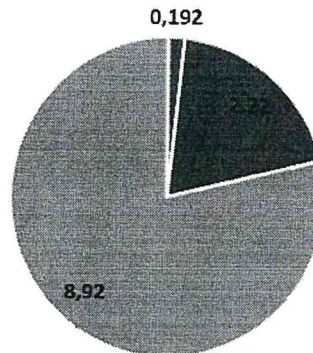
259. Valem aqui as mesmas observações apontadas em relação ao Fustel: não foi objetivo do presente trabalho de levantamento discutir o saldo do Fust ou das despesas estranhas aos objetivos para os quais foi constituído. As constatações identificadas, no entanto, justificam que, futuramente, em outras fiscalizações, o Tribunal dedique mais atenção a esse tema.

260. De qualquer maneira, considerando-se o baixo valor dos recursos do fundo destinados a cobrir as despesas realizadas na universalização dos serviços de telecomunicações (R\$ 192 mil entre 2001 e 2015), considerando que os recursos do fundo têm sido utilizados para outros fins (R\$ 10,14 bilhões entre 2001 e 2015), considerando-se a tendência de crescimento das receitas e do número de usuários do setor, entende-se ser necessário rediscutir o Fust tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos recursos.



261. Os recursos do Fust começaram a ser arrecadados a partir de 2001. O gráfico a seguir descreve o como se deu a utilização de recursos do Fust até o ano de 2015:

**Gráfico 19 – Usos para os Recursos do Fust: 2000-2015 (R\$ bilhões)**



■ Universalização ■ Outros Usos Identificados ■ Outros Usos não Identificados

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF.

262. Entre 2001 e 2015, portanto, o Fust já arrecadou mais de R\$ 16 bilhões; no mesmo período e, apenas no ano de 2006, foram utilizados recursos de pouco mais de R\$ 192 mil. Essa baixa utilização de recursos do Fust já tinha sido identificada pelo TCU ainda no exercício de 2005 [TC 010.889/2005-5, Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário].

263. Adicionalmente, conforme apontado no Relatório sobre as Contas do Governo, exercício de 2008, o TCU constatou que a disponibilidade de recursos do Fust foi reduzida entre 2007 e 2008 de R\$ 5,3 bilhões para R\$ 3,2 bilhões, e que essa redução não ocorreu em virtude da utilização dos recursos, mas da desvinculação de recursos do fundo para pagamento de dívida pública.

#### **Capítulo 5: Formulação e Execução da Política para o Setor de Telecomunicações**

264. O Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União apresenta a seguinte definição de políticas públicas:

‘conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. (Fonte: MARTINS, Humberto. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2007)’.

265. O TCU, por meio do Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas, indicou os componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas, quais sejam: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e *accountability*.

266. Especificamente em relação ao componente planos e objetivos, destaca-se o seguinte trecho do referencial:

‘As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

(...)

Boas práticas:

Definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo (*forward looking*),



considerando a situação nacional e a internacional (*outward looking*) (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001);

(...)

Identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos ao sucesso da implantação (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2001);

267. Adicionalmente, convém mencionar alguns dos pontos destacados pelo Tribunal quando avaliou a governança das agências reguladora de infraestrutura [TC 012.693/2009-9, Acórdão 2.661/2011-TCU-Plenário].

268. Em relação aos conselhos setoriais, diante da constatação de que ‘alguns deles não estão sendo capazes de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os reguladores e delimitem os objetivos a serem atingidos’, foi recomendado à Casa Civil que adotasse medidas ‘com vistas a operacionalizar os referidos conselhos, de modo que eles sejam capazes de fornecer diretrizes estratégicas e de delimitar objetivos e metas de longo prazo’.

269. O Tribunal constatou ainda que ‘a avaliação da atividade regulatória também é deficiente por parte dos ministérios em face da escassa utilização de mecanismos formais para esse fim, bem como pela falta de coordenação entre as informações trocadas entre o órgão vinculador e a agência setorial’.

270. Em regra, foi constatado que ‘os ministérios não dispõem de metodologias ou sistemas próprios para tal acompanhamento, bem como não foram identificados, objetivamente, produtos ou resultados específicos da atividade de acompanhamento ministerial’.

271. Ainda sobre o tema política pública, o Texto para Discussão 123, Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso, do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, de autoria de Fernando B. Meneguim e Igor Vilas Boas de Freitas [disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso>], traz as seguintes observações:

‘O amadurecimento da sociedade democrática brasileira faz com que o Estado seja cada vez mais questionado no desempenho de suas funções, bem como na efetividade de suas ações para mudar a realidade socioeconômica do País.

Nesse sentido, cresce a importância do estudo das políticas públicas, que deve abarcar desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais – em uma avaliação ex-ante, que estabelece expectativas e justifica a aprovação da política – sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

(...) as políticas públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal. São três as questões que merecem atenção no estudo das políticas públicas brasileiras:

1. Reconhece-se a existência do problema que se deseja tratar? Ou a intervenção governamental será uma solução em busca de um problema? Em Economia Política há muitas situações em que tal pergunta não terá resposta trivial ou de consenso, não sendo objeto deste artigo. Aqui se supõe que o problema existe e é conhecido, cabendo-nos avaliar se e em que nível a política eleita ajuda a mitigá-lo. Nessa linha formula-se a segunda pergunta;

2. Há relação de causalidade entre a intervenção governamental (tratamento) e o problema existente? Em que magnitude a política pública contribuirá para solucionar o problema diagnosticado? Por fim, deve-se também questionar se:

3. Há alternativa eficaz e de menor custo?’

272. De posse dessas informações, veja-se a seguir quais as instâncias com que conta e como tem atuado o poder público na formulação e execução da política para o setor de telecomunicações.

273. De acordo com o art. 1º da LGT, compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Essa é a competência da Anatel.

274. A organização mencionada inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

275. Pesquisando-se a legislação a respeito da responsabilidade pela formulação da política pública para o setor de telecomunicações, identificou-se que o Decreto 7.462/2011, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Comunicações, relaciona a política nacional de telecomunicações e os serviços de telecomunicações entre os assuntos de competência do Ministério, conforme art. 1º do Anexo I.

276. Constatou-se que, no período anterior à privatização, o Ministério das Comunicações, considerando a necessidade de reestruturação do setor de telecomunicações e na condição de formulador de política, lançou duas edições do chamado Paste (Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal).

277. A primeira edição do Paste, lançado em novembro de 1995, previa investimentos da ordem R\$ 75 bilhões a serem executados por empresas públicas e privadas até o ano de 2003. Essa edição foi construída com base no cenário vigente ao final de 1994 e início de 1995.

278. Diante do novo cenário criado com a promulgação da EC 8/1995 e do encaminhamento do projeto de lei da nova LGT encaminhado ao Congresso ao final de 1996, o MC elaborou uma nova versão do Paste com as principais realizações do biênio 1995/1996 e atualizando as propostas para 1997/1999.

279. Em relação aos serviços de telecomunicações, a nova versão do Paste, um documento de 117 páginas, reavalia a situação dos cenários local e mundial, e mostra as características e a evolução do mercado brasileiro. A seguir, apresenta propostas, metas e diretrizes a serem cumpridas para atender o mercado de serviços de telecomunicações no período de 1996 a 2003.

280. As metas de expansão e modernização estão discriminadas por serviço de telecomunicações e por unidade da Federação. Foram estabelecidas metas com indicadores de qualidade para as diferentes modalidades de serviço: cinco para a telefonia fixa, dois para a telefonia pública, cinco para a telefonia móvel, dois para a comunicação de dados.

281. São relacionados, por fim, os programas e projetos a serem implantados e os investimentos a serem realizados em cada um deles até 2003.

282. Em abril de 2000, foi editado 'um novo documento que, mantendo a mesma sigla do anterior (Paste), contemplasse Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, para o período 2000/2005.

283. Para essa terceira versão do Paste, voltada para apenas para telecomunicações, foi apresentada a seguinte justificativa

'O momento atual é diferente, porém. Aprovada a Lei Geral das Telecomunicações – LGT –, que deu feição ao novo modelo e que criou a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; realizada com êxito a privatização das empresas do Sistema Telebrás; elaborados os documentos fundamentais e regulamentos para o setor; consolidada a confiança de investidores nacionais e estrangeiros para o novo modelo, os horizontes são, agora, muito mais claros e amplos.

Os impactos da reestruturação e modernização do sistema brasileiro de telecomunicações e o papel desempenhado pela Anatel tornaram oportuna a edição de um novo documento que, mantendo a mesma sigla do anterior – PASTE –, contemplasse Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, para o período 2000/2005.'



284. Chama a atenção o fato dessa última versão do Pate ter sido elaborada pela Anatel e não pelo Ministério, a quem caberia a formulação da política voltada para o setor de telecomunicações.

285. No momento atual, afora as medidas constantes do PPA, examinadas em capítulo anterior, não se conseguiu identificar a existência de algum plano de curto, médio ou de longo prazo para subsidiar a atuação estatal no setor de telecomunicações. Não existe, como em outros setores, a previsão de planos decenais ou quinquenais, que tratem das diretrizes para o setor de telecomunicações em um determinado período de tempo.

286. Vejam-se a seguir as regras que presidem a atuação dos dois entes públicos que atuam no setor de telecomunicações.

287. Segundo o art. 18 da Lei 9.472/1997, fazem parte da política do setor a adoção, por meio de decreto do Poder Executivo, das seguintes medidas:

I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;

II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público [PGO];

III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público [PGMU e PMU];

IV - autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações.'

288. Entre os decretos relacionados com as políticas indicadas no art. 18, cabe mencionar os seguintes:

a) o Decreto 6.654/2008, que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) atualmente em vigor e revogou o PGO anterior, aprovado pelo Decreto 2.534/1998;

b) o Decreto 7.512/2011, que aprovou o terceiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU III), com metas para o período de 2011 a 2015 (os planos de metas anteriores foram estabelecidos pelo 4.769/2003 (PGMU II), alterado pelo Decreto 6.424/2008, e pelo Decreto 2.592/1998 (PGMU I));

c) Decreto 6.039/2007, que aprovou o Plano de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado em Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva.

289. Um dos normativos que apresenta diretrizes e objetivos sobre a política para o setor de telecomunicações é o Decreto 4.733, de 10/6/2003. Esse decreto foi editado para suprir [Telecomunicações – Doutrina, Jurisprudência, Legislação e Regulação Setorial, Floriano de Azevedo, citado, p. 58]:

'as inconsistências da política pública setorial destinada à promoção da universalização dos serviços de telecomunicações, (...)

Consolidou-se, desde então, como finalidade primordial da política pública setorial, a *inclusão digital e a universalização* e, bem assim, enquanto objetivos dessa, a *garantia ao acesso a todos os cidadãos à rede mundial de computadores*. (destacado no original)'

290. Além de ser voltado para um dos aspectos da política setorial, o decreto não veio acompanhado de meios que possibilitassem o acompanhamento dos objetivos e finalidades que estabeleceu.

291. Cabe mencionar ainda os seguintes decretos em que se identificou a definição de políticas para o setor de telecomunicações: Decreto 6.498/2009, que institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) e o Decreto 7.175/2010, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e recriou a Telebras.

292. Identificou-se ainda a publicação de portarias pelo Ministério das Comunicações, a exemplo da 178, de 22/4/2008, que dispõe sobre diretrizes para implementação das políticas públicas em telecomunicações, e da 275, de 17/9/2013, que estabelece política para a disponibilização de faixas



de radiofrequência para prestação de acesso à Internet em banda larga por prestadores de serviços de telecomunicações de pequeno porte e por novos competidores.

293. Cabe mencionar também que a Anatel, em 2008, realizou Estudo Técnico para a Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR). Após avaliar a situação do setor no Brasil e em outros países, o estudo apresenta

‘as ações a serem realizadas pelo órgão regulador nos próximos anos no sentido de atualizar o marco regulatório do setor no Brasil, de forma a atingir os objetivos de massificação do acesso em banda larga, redução de barreiras ao acesso e ao uso dos serviços de telecomunicações por classes de menor renda, melhoria dos níveis de qualidade percebida pelos usuários na prestação dos serviços, ampliação do uso de redes e serviços de telecomunicações, diversificação da oferta de serviços de telecomunicações para atendimento a segmentos específicos de mercado, especialmente com a ampliação de ofertas convergentes de serviços, criação de oferta de serviços a preços módicos em áreas rurais, assegurar níveis adequados de competição e concorrência na exploração de serviço, expansão dos Serviços de TV por Assinatura para distribuição de conteúdos e desenvolvimento de tecnologias e indústria nacionais.’

294. Esse plano, que chegou a ser considerado pela agência como representativo do seu planejamento estratégico, não foi revisado no prazo originalmente estabelecido, e foi objeto de recomendação do TCU [TC 017.791/2010-3, Acórdão 465/2011-TCU-Plenário]. Também não poderia ser entendido como plano setorial, pois traz uma visão do órgão regulador, e não do formulador de políticas públicas.

295. Quanto ao PNBL e ao CGPID, o Relatório das Contas de Governo, exercício de 2011, fez, dentre outras, as seguintes considerações:

‘A partir da análise do PNBL, verifica-se que, a despeito de ser considerado pelo Ministério das Comunicações como o principal documento de planejamento das ações para banda larga, estabelece poucas metas físicas e não apresenta cronograma de implementação e descrição dos responsáveis para cada uma de suas ações. Além disso, não há documento que avalie e atualize as ações do PNBL, embora o Decreto 7.175/2010 preveja expressamente a divulgação de relatório anual das ações, metas e resultados.

Em que pesem o dinamismo tecnológico do setor e a incerteza sobre as demandas e tecnologias futuras, é forçoso reconhecer que seria possível estabelecer um plano com horizonte maior do que os quatro anos (2010-2014) previstos no PNBL, a exemplo do plano de banda larga americano, publicado em 2010, com horizonte até 2020. Ademais, dada a inexistência de atualizações periódicas, o planejamento de longo prazo fica ainda mais prejudicado.

A desatualização do PNBL caracteriza-se também pela não inclusão das novas iniciativas previstas no Plano Plurianual (PPA), como a interligação de redes por cabos submarinos e o lançamento de satélite geoestacionário brasileiro.

Quanto ao monitoramento (acompanhamento e avaliação) das ações do PNBL, verifica-se que é realizado de maneira difusa pelos órgãos ou entidades envolvidos em cada ação. Previsto inicialmente para ocorrer no âmbito do CGPID, a atribuição de monitorar foi deslocada para o Ministério das Comunicações pelo Decreto 7.462/2011, segundo informações desse órgão. No entanto, não foi observado – nas ações de acompanhamento efetuadas por esse Ministério – o detalhamento necessário para identificar, de forma consolidada, o andamento das ações do programa nos prazos e metas previamente definidos, os responsáveis pela efetiva implementação dessas ações, as dificuldades porventura encontradas na sua implementação e as ações propostas para superá-las. Constata-se, ainda, que, embora previsto no decreto de criação do PNBL, não há divulgação de relatório anual de ações, metas e resultados alcançados no âmbito do programa.

Destaca-se, outrossim, a inoperância do CGPID enquanto fórum competente para discutir os assuntos multidisciplinares do programa e coordenar as atividades necessárias para implementação de ações que envolvam diversos órgãos governamentais.’

296. Acrescente-se que o PNBL é um programa voltado tão somente para ampliação da banda

larga, que se constitui em um dos aspectos do setor de telecomunicações.

297. Constata-se, dessa maneira, que a formulação da política para o setor de telecomunicações tem se pautado por medidas pontuais, para atender determinadas demandas, algumas impositivas (como no caso dos planos de universalização), outras não (como no caso da alteração do PGO), caracterizando uma fragmentação da política pública por instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo.

298. Diferentemente de outros setores, como o setor elétrico e o de transportes, não existe uma previsão de elaboração de um plano para o setor de telecomunicações com um horizonte de tempo e atualização periódicas.

299. Essa circunstância é agravada em razão das mudanças estruturais pelas quais está passando o setor, com alteração na forma de prestação dos serviços, os avanços tecnológicos e a modificação no interesse dos usuários, a importância crescente da banda larga, as demandas da sociedade por novos serviços, o vencimento das concessões em 2025, a baixa utilização (caso do Fistel) ou a quase nenhuma utilização (caso do Fust) dos recursos dos fundos setoriais nos fins para os quais foram constituídos, a necessidade de gestão do espectro de frequência.

300. É com base nesse contexto, de ausência de planejamento setorial, com objetivos e ações bem definidos, cronogramas e metas estabelecidas e ferramentas de *accountability* e monitoramento, que podem ser entendidos três eventos ocorridos no setor, a seguir relatados: a recriação da Telebras; a alteração do PGO, e a imposição os compromissos de abrangência nos editais de licitação.

### **5.1 Atuação da Telebras após a sua recriação**

301. Não se discute a validade da reativação da empresa, que é uma escolha política do governo; busca-se, por meio de algumas informações sobre o início desse processo e da expansão das atividades da empresa verificada nos últimos anos, ilustrar a necessidade de que a sua atuação esteja bem definida e planejada dentro de uma política pública de telecomunicações.

302. Dos Relatórios da Administração da Telebras e dos pareceres da empresa de auditoria independente publicados nos anos 2000, disponíveis em [www.telebras.com.br](http://www.telebras.com.br), foram retiradas as seguintes informações:

- a) após o processo de privatização realizado em 1998, a empresa ‘deixou de possuir ativos geradores de receita, mantendo-se, a partir de então, basicamente por meio de receitas obtidas em aplicações financeiras’;
- b) em 2005, a empresa se encontrava em processo de descontinuidade operacional, aguardando a realização de Assembleia Geral Extraordinária (AGE), que deliberaria sobre a dissolução da sociedade e a nomeação do liquidante;
- c) em 2006, a auditoria independente mencionou a possibilidade de dissolução da Telebras e acrescentou que a situação de patrimônio líquido negativo e obrigações superiores aos valores dos ativos, caso não fosse efetuado um aporte de capital, poderia resultar na incapacidade de a companhia honrar seus compromissos e continuar suas atividades;
- d) em 2007, o parecer sobre as demonstrações contábeis da auditoria independente não mais fez referência à descontinuidade operacional da empresa; manteve a mesma observação em relação aos processos judiciais e destacou que a Telebras apresentava patrimônio líquido negativo e obrigações superiores aos valores de seus ativos;
- e) a Medida Provisória (MP) 405, de 18/12/2007 – convertida na Lei 11.658, de 18/4/2008 – abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 200 milhões, ‘para repasse na forma de participação da União no capital da Telebras’;
- f) a Exposição de Motivos 345/2007MP, que acompanhou a MP 405/2007, destacou, no caso da Telebras, que o crédito permitiria a capitalização da empresa ‘com vistas a investimentos no sistema de Operacionalização do Programa de Inclusão Digital e da Universalização da Banda Larga no Brasil’;
- g) no exercício de 2008, as notas explicativas às demonstrações financeiras não mencionam a



aplicação de recursos nem em inclusão digital nem em universalização de banda larga; informam, no entanto, que a transferência de recursos teve como objetivo o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro da empresa, conforme nota 15.b do parecer da auditoria independente e que, apesar do aporte de capital, a Telebras manteve o histórico de prejuízo no exercício, 'evidenciando a tendência à reversão de seu patrimônio nos próximos exercícios';

h) no exercício de 2009, o auditor independente registrou que a companhia manteve o histórico de prejuízo, 'o que culminou na reversão de seu patrimônio no valor de R\$ 16 milhões, cuja cobertura dependerá da realização de ativos em valores superiores aos registrados na contabilidade ou redução dos valores do passivo'.

303. Diante dessa situação de encerramento quase consumado das atividades da empresa por mais de dez anos, o Decreto 7.175, de 12/5/2010, modificou a situação da Telebras.

304. Entre outras medidas, o citado decreto instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) com o objetivo de fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, e definiu, em seu art. 4º, as medidas de responsabilidade da Telebras para consecução dos objetivos do programa.

305. A partir de então, a empresa começou a expandir suas atividades ano a ano. Em 2011, o relatório anual já apontava para as seguintes ações:

a) Infraestrutura de tecnologia da informação para atender a Grandes Eventos e a Copa do Mundo, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 147A, com previsão total de desembolso de R\$ 200 milhões;

b) Lançamento de cabo oceânico ligando o Brasil à Europa, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 146Y, com previsão total de desembolso de R\$ 440,50 milhões;

c) Lançamento de cabo oceânico ligando o Brasil aos Estados Unidos, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 147C, com previsão total de desembolso de R\$ 440,50 milhões;

d) Lançamento de satélite de comunicação, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 146Z, com previsão total de desembolso de R\$ 716,00 milhões;

e) Implantação de infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga – PNBL, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 12OF, com previsão total de desembolso de R\$ 6,78 bilhões.

f) Desenvolvimento de laboratório de referência para certificação e testes de equipamentos e da rede da empresa, com previsão total de desembolso de R\$ 1,00 milhão.

306. A empresa deu prosseguimento a essas atividades em 2012. Em 2013, a Lei 12.833, conversão da MP 600/2012, ratificou a criação de uma subsidiária da Telebras – a Telebras Copa – com o objetivo de prestar serviços de telecomunicações à Fifa durante a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014.

307. De uma empresa responsável pela implementação de uma parcela do PNBL, a Telebras acabou executando parte dos compromissos assumidos pelo Governo Federal junto à Fifa, entidade organizadora dos eventos Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014.

308. Em 2013, o Decreto 8.135/2013 estabeleceu que as comunicações de dados da administração pública federal deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista da União e suas subsidiárias. O Decreto 7.175, em seu art. 4º, inciso I, já trazia a prestação desses serviços como uma das competências da Telebras.

309. Até o momento, no entanto, a Telebras não tem produzido resultados financeiros suficientes para a execução de suas atividades, conforme tabela 10, elaborada a partir das demonstrações financeiras da empresa relativas aos exercícios de 2011 a 2014:

**Tabela 8 – Receitas da Telebras (R\$ mil)**

	2011	2012	2013	2014
<b>Receita de Venda de Serviços</b>	99	2.292	42.236	31.096



<b>Resultado Financeiro</b>	(2.826)	44.855	(67.531)	(68.557)
<b>Lucro/Prejuízo do Exercício</b>	(47.909)	40.754	(145.746)	(117.358)

Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis [www.telebras.com.br](http://www.telebras.com.br)

310. Entre 2007 e 2011, ao se consultar o orçamento do Ministério das Comunicações, verifica-se que foram empenhados como participação da União no capital social da Telebras recursos nos montantes e das fontes a seguir relacionados:

**Tabela 9 – Fontes para Aumento de Capital da Telebras**

Ano	Valor (R\$ mil)	Fonte
2007	200.000	300
2010	300.000	178
2011	116.420	178
2012	101.962	178
2013	218.100	178
2014	241.565	100
2015*	553.667	100
<b>Total</b>	<b>1.731.714</b>	<b>-</b>

\*Valor empenhado em 15/5/2015; Fonte: elaborado com base nos dados do Siga Brasil.

311. Confrontando-se os dados das duas tabelas acima, constata-se que as receitas da empresa são pouco expressivas e que o seu programa de investimentos tem sido suportado por meio de recursos provenientes do Orçamento da União. Se mantidas as atuais circunstâncias, a Telebras não dará prosseguimento aos seus investimentos se não receber aportes anuais de recursos orçamentários nos próximos anos.

312. Verifica-se, ainda, que, durante os anos de 2010-2013, Tabela 11, a fonte de recursos para aumentos de capital da Telebras foi o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fonte 178.

313. Quanto à implantação da infraestrutura para PNBL, um dos objetivos previstos no Decreto 7.175, observa-se que entre 2012 e 2015, a Telebrás realizou os seguintes investimentos:

- a) 12 mil km de *backbone*, implantação de 137 estações (pontos de presença e estações de atendimento), possibilitando o atendimento de 268 municípios;
- b) 16,7 mil km de rede de telecomunicações, 4,7 mil a mais km em relação a 2012; 229 estações, 92 a mais em relação a 2012; possibilitando o atendimento 295 municípios, 30% da população;
- c) 21 mil km, 4,3 mil km a mais em relação a 2013; 321 estações, 92 estações a mais em relação a 2013, possibilitando o atendimento de 412 municípios, 44% da população.

314. Considerando que parte desses investimentos foi realizada em redes metropolitanas para dar suporte ao compromisso de atender a grandes eventos, sediados em cidades que já dispunham de redes de telecomunicações, significa dizer que a empresa reorientou suas atividades para localidades que não eram objetivo do PNBL.

315. Ressalta-se que está previsto para 2016 o lançamento do primeiro satélite da Telebrás, que tem por objetivo, dentre outros, ampliar o serviço de acesso à banda larga em regiões remotas.

316. Observa-se assim, que a Telebrás, sendo uma empresa estatal, com algum dos seus objetivos definidos no Decreto 7.175/2011, e com grande parte de seu orçamento proveniente do Orçamento Geral da União, empreendeu ações que não guardam consistência com os objetivos do PNBL. É recomendável, portanto, aperfeiçoar os mecanismos de avaliação e monitoramento da implementação da política pública do setor de telecomunicações, tanto no MC quanto na Telebras, a fim de garantir que os investimentos realizados sejam consistentes com os objetivos e metas estabelecidos no PNBL.

## 5.2 Falta de um plano setorial para direcionar a atuação da Anatel

317. A ausência de instâncias para planejar a atuação estatal no setor de telecomunicações reflete-

se também na atuação da Anatel.

318. Além dos casos já detectados pelo Tribunal e mencionados no presente trabalho, veja-se a seguir a atuação da agência em duas situações específicas:

- a) a alteração do Plano Geral de Outorgas (PGO);
- b) a mudança de critério na imposição de compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação do 3G e do 4G.

### **5.2.1 Alteração do Plano Geral de Outorgas (PGO)**

319. Segundo o art. 18 da LGT, cabe ao Poder Executivo, por meio de decreto, dentre outras medidas:

- a) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;
- b) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

320. O Plano Geral de Outorgas (PGO), previsto na LGT, dividiu o Brasil em áreas e setores para a prestação do STFC, delimitando as áreas de atuação para cada concessionária.

321. Em sua primeira versão, aprovada pelo Decreto 2.534, de 2/4/1998, o PGO não autorizava que uma mesma concessionária operasse em duas áreas diferentes. Essa restrição foi abolida pelo Decreto 6.654/2008, permitindo a compra da Brasil Telecom, que atuava na Região II, pela Oi/Telecom, que atuava na Região I do PGO.

322. Veja-se a seguir um cronograma resumido de como se chegou a essa alteração do PGO (disponível em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)):

- a) em 8/2/2008, a Associação Brasileira de Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (Abrafix) solicitou à Anatel que consultasse o Ministro das Comunicações sobre a conveniência de se rever o PGO como objeto da Política Nacional de Telecomunicações, e para que, caso julgasse conveniente, propusesse alterações no marco regulatório no setor de telecomunicações;
- b) em 11/2/2008, três dias depois, a carta da Abrafix foi enviada ao Ministério das Comunicações pela Anatel;
- c) em 12/2/2008, no dia seguinte, o Ministério das Comunicações encaminhou à Anatel o Ofício 11/2008/MC, no qual recomendou que fossem feitos aperfeiçoamentos no PGO, bem como em outros documentos normativos que fossem necessários, visando adequar o marco regulatório das telecomunicações no Brasil ao atual contexto do setor;
- d) após a realização dos estudos pertinentes, a Anatel adotou, dentre outras providências, a realização de duas consultas públicas: a Consulta Pública 22, de 16/6/2008, relativa ao PGR; e a Consulta Pública 23, de 16/6/2008, relativa à modificação do PGO;
- e) na Sessão de 16/10/2008, pouco mais de oito meses do pedido a associação Abrafix, o Conselho Diretor da Anatel aprovou a proposta de revisão da alteração do PGO;
- f) em 20/11/2008, decorridos aproximadamente nove meses do pedido da Abrafix, foi publicado o Decreto 6.654, que aprovou o novo Plano Geral de Outorgas.

323. No período de menos de um ano, a Anatel realizou estudos, consultas, audiências, consolidou os resultados e aprovou a modificação do PGO. Registre-se que o ministério, na parte que lhe cabia, atuou com igual presteza na resolução do caso.

324. Ressalta-se que não havia previsão em um planejamento setorial de uma revisão mais ampla do setor envolvendo vários aspectos regulatórios. O Decreto 6.654, que alterou o PGO, apesar de ser um instrumento de política pública, tratou apenas de uma questão pontual de permitir que uma mesma concessionária pudesse atuar em até duas das três regiões do PGO, mas não autorizou que uma concessionária atuasse nas três regiões.

325. Observa-se que essa mudança não estava prevista em um plano de médio e longo prazo para o setor, não foi tomada nos marcos temporais previstos nos contratos de concessão para eventuais mudanças, que eram 2005 e 2010, e, no caso concreto, serviu para possibilitar a aquisição da



concessionária Brasil Telecom, que operava na região 2 do PGO, pela concessionária Oi, que atuava na região 3 do PGO.

326. Além disso, os condicionantes impostos pela Anatel [TC 020.460/2008-3, Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário] para que ocorresse a operação de aquisição citada, também não foram suportados por um plano setorial que direcionasse a atuação da agência para o atingimento dos seus objetivos.

### 5.2.2 Fixação de Compromissos de Abrangência em Editais de Licitação

3278. Chama-se a atenção a seguir para a atuação da Anatel na fixação de compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação de espectro de responsabilidade da agência.

3289. Nesse caso, pressupondo-se que a execução da política tenha sido precedida da sua aprovação, a Anatel divide responsabilidades com o formulador da política, o Ministério das Comunicações.

329. Nos editais de licitação (002/2007/SPV-ANATEL e 002/2010/PVCP/SPV-ANATEL) que permitiam o oferecimento de tecnologia da banda larga móvel de terceira geração (3G), a Anatel impôs uma série de compromissos de abrangência para as proponentes vencedoras.

330. A seguir estão resumidas as exigências impostas pela Anatel no referido Edital:

‘2.1. Atender com SMP todos os municípios com população acima de 100 mil habitantes, com tecnologia 3G, até maio de 2013;

2.2. Atender com SMP todos os municípios com população entre 30 e 100 mil habitantes, com tecnologia 3G, nos seguintes prazos: a. 70% desses municípios até maio de 2013; b. 100% desses municípios até junho de 2016.

2.3. Atender com SMP todos os municípios com população abaixo de 30 mil habitantes, com tecnologia 3G, nos seguintes prazos: a. 20% desses municípios até maio de 2013; b. 75% desses municípios até junho de 2016; c. 100% desses municípios até dezembro de 2019.’

331. O mesmo princípio foi mantido no Edital de Licitação 004/2012/PVCP/SPV-Anatel Radiofrequências na Subfaixa 2500 MHz a 2690 MHz e/ou na subfaixa de 451 MHz a 458 MHz e de 461 MHz a 468 MHz (primeira licitação dedicada ao serviço 4G). Nesse caso, houve decreto do MC indicando a necessidade de estabelecimento de compromissos de abrangência (Decreto 7.512/2011). Nos casos anteriores não houve explícita indicação do ministério de que tal procedimento de imposição de compromissos deveria ser adotado.

332. Vejam-se a seguir um resumo dos compromissos de abrangência impostos pela Anatel no citado edital:

**Tabela 10 – Compromisso de Abrangência na Subfaixa de 2,5 GHz**

30/4/2013	Todas as sedes da Copa das Confederações 2013
31/12/2013	Todas as Sedes e Subsedes da Copa do Mundo 2014
31/5/2014	Todas as Capitais e municípios com mais de 500 mil hab.
31/12/2015	Todos os municípios com mais de 200 mil hab.
31/12/2016	Todos os municípios com mais de 100 mil hab.
31/12/2017	Todos os municípios entre 30 e 100 mil hab. (1)
31/12/2017	30% os municípios abaixo de 30 mil hab. (2)
31/12/2018	60% os municípios abaixo de 30 mil hab. (2)
31/12/2019	Todos os municípios abaixo de 30 mil hab. (2)

Fonte: [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

1) Municípios entre 30 e 100 mil: haverá ao menos uma prestadora em 2,5 GHz e, além disso, em todos os municípios, será ofertado serviço em condições tecnológicas equivalentes ao 3G.

2) Municípios abaixo de 30 mil: serão atendidos com 2,5 GHz ou oferta de tecnologia equivalente ou superior ao 3G 24% dos municípios brasileiros, abaixo de 30 mil hab., ainda não atendidos com banda larga móvel.

333. Para a subfaixa de 450 MHz, a Anatel impôs os seguintes compromissos:



**Tabela 11 - Compromissos de Abrangência na Subfaixa de 450MHz**

30/6/2014	Pelo menos 30% os municípios
31/12/2014	Pelo menos 60% os municípios
31/12/2015	Todos os municípios

Fonte: www.anatel.gov.br

334. A licitação acima foi possibilitada pela desocupação das faixas do espectro anteriormente ocupadas pelas prestadoras do serviço de MMDS.

335. Confronte-se a situação descrita anteriormente com a do Edital de Licitação 2/2014-SOR/SPR/CD-Anatel, que tem como objeto conferir Autorizações de Uso de Radiofrequências na Subfaixa de Radiofrequências de 708 MHz a 748 MHz e de 763 MHz a 803 MHz, associadas a Autorizações para Exploração do Serviço Móvel Pessoal-SMP.

336. Da avaliação feita pelo Tribunal do edital de licitação referido acima, foram destacadas as seguintes observações [TC 016.257/2014-6, Acórdão 2.301/2014-TCU-Plenário]:

‘97. Apesar da presente licitação ser a segunda dedicada para o serviço de 4G e do prazo das autorizações estar previsto para vigor até 2029, com possibilidade de renovação por mais quinze anos, a Anatel optou por, ao contrário do que ocorreu nas últimas licitações de espectro, não definir nenhum tipo de compromisso de interesse dos usuários, seja de abrangência ou de qualidade, em troca da aquisição da faixa de 700 MHz, conforme disposto no parágrafo 3º do art. 136 da LGT (...).

98. A ausência de compromissos de abrangência específicos também permite que as operadoras adquiram a faixa, porém não a utilizem totalmente, tornando a faixa ociosa e podendo dificultar a entrada no mercado de outros competidores que possuem pouco ou nenhum espectro. Ainda que a Anatel tenha inserido a possibilidade de uso secundário do espectro nos municípios abaixo de 100 mil habitantes, há um risco real de que o serviço de 4G não seja ofertado por meio da faixa de 700 MHz em todas as cidades brasileiras. Adicionalmente, se uma empresa entrante no mercado de SMP adquirir um lote de 700 MHz terá a total liberdade de escolher onde e quando oferecer o serviço de 4G, não estando sujeita a nenhuma meta de cobertura.

99. Além disso, não há nenhum compromisso de abrangência estabelecido pela Anatel no edital que obrigue as operadoras a oferecerem serviço de 4G, seja na faixa de 700 MHz, 2,5 GHz ou qualquer outra, para os mais de 4.400 municípios com população inferior a 30 mil habitantes. Dito de outra forma, cerca de 23% da população brasileira somente terá acesso ao 4G quando e se as empresas vencedoras assim desejarem. Tal diretriz do edital contrasta com a previsão de demanda crescente desse serviço ao longo da próxima década nessas cidades, conforme estimativa constante do modelo de demanda utilizado pelo estudo de viabilidade apresentado pela Anatel.’

337. A agência não justificou a preferência por essa nova abordagem, que, embora não seja ilegal, foge a uma prática já em consolidação de impor compromissos com vistas à massificação do serviço de telefonia móvel, que tem se expandido com maior rapidez no país e conta com maior penetração, e cuja implantação é bastante demandada em municípios e localidades ainda não cobertos por esse serviço.

338. Observa-se, então, que a Anatel modificou a forma de implementação das políticas de ampliação do serviço de telefonia móvel no Brasil ao longo do tempo por meio de editais de radiofrequência, sem uma definição prévia de uma política pública de médio e longo prazo dos objetivos a serem atingidos pelo país e a forma de alcançá-los, ou um plano setorial que orientasse a atuação da agência, seja pela inclusão ou não desses compromissos nos editais, à exceção do caso da licitação de 2,5 GHz, em que houve uma orientação do formulador de política pública, o Ministério das Comunicações, por meio do Decreto 7.512/2011. Também não há uma orientação por meio de um plano setorial que delimite as políticas públicas, a definição dos prazos ou escopo das licitações de radiofrequência promovidas pela Anatel.

## 6. Conclusão

339. O objetivo deste levantamento de auditoria foi o de destacar algumas questões relativas à

formulação e à execução da política pública do setor de telecomunicações no período pós-privatização.

340. Os principais serviços de telecomunicações oferecidos atualmente são a telefonia fixa (STFC), prestada em regime público e privado, e os serviços prestados exclusivamente em regime privado: telefonia móvel (SMP), serviço de internet (SCM) e serviço televisão por assinatura (SeAC).

341. O modelo vigente no setor, prestação dos serviços pela iniciativa privada e regulação por intermédio da Anatel, foi estabelecido a partir da alteração promovida pela Emenda Constitucional 8/1995 e regulamentação posterior, em especial a Lei 9.472/1997.

342. Os principais serviços de telecomunicações se expandiram consideravelmente após a implantação desse novo modelo. Iniciada antes da privatização, a expansão se consolidou e prosseguiu de forma acentuada a partir de 1998, principalmente em relação ao serviço de telefonia móvel.

343. Juntamente com a expansão dos serviços, aumentou consideravelmente a receita do setor de telecomunicações: a receita bruta chegou a R\$ 227 bilhões em 2013, incluídos os valores provenientes da indústria, o que corresponde a aproximadamente 4,7% do Produto Interno Bruto; os investimentos nesse mesmo ano situaram-se na casa dos R\$ 26,5 bilhões.

344. Se a expansão é uma constatação incontroversa, o mesmo não se pode dizer em relação a outros aspectos. Os trabalhos realizados pelo Tribunal, e resumidos no Capítulo 3, identificaram os seguintes problemas:

- a) equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão: em 2002 o TCU recomendou à Anatel que acompanhasse a situação econômico-financeira das concessionárias do STFC; o TCU proferiu outras deliberações sobre o tema no curso de fiscalizações realizadas ao longo desse período;
- b) qualidade dos serviços de telecomunicações: desde 2006, o TCU tem avaliado a atuação da Anatel em relação à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações; no último trabalho realizado em 2013, o TCU entendeu que houve avanços e decidiu avaliar essa área de atuação no ano 2015;
- c) metas de universalização: a agência tem atuado com atraso na avaliação do cumprimento das metas de universalização;
- d) bens reversíveis: constatou-se que a fiscalização dos bens reversíveis pela agência apresenta fragilidades e que não são totalmente confiáveis os dados apresentados pelas concessionárias.

345. Constata-se também que, entre a privatização e o momento atual, a evolução técnica ocorrida no setor de telecomunicações, ao permitir a prestação de diferentes serviços por uma mesma plataforma, transferiu a dinâmica do setor das redes para os serviços e diminuiu a importância relativa do serviço de telefonia fixa frente aos serviços de telefonia celular e de comunicação multimídia (ou banda larga).

346. Isso significa que o modelo brasileiro para prestação de serviços de telecomunicações, elaborado há quase vinte anos, precisa ser repensado de modo a se adequar as mudanças tecnológicas por que vem passando o setor de telecomunicações e as novas demandas dos consumidores.

347. Constata-se que, diferentemente de outros setores, como o de energia elétrica e de transportes, que contam com uma série de órgãos para execução do planejamento setorial, o setor de telecomunicações não dispõe de estruturação semelhante.

348. O Ministério das Comunicações, a quem cabe a missão de formular a política do setor, não dispõe de planejamento de médio e longo prazo para o setor de telecomunicações, que trate de ocupação e desocupação de faixas do espectro, e licitações pertinentes, tendências de longo prazo para o setor, entre outras questões.

349. Constatou-se que a formulação da política para o setor de telecomunicações tem se orientado por medidas pontuais, para atender determinadas demandas, algumas impositivas (como no caso



dos planos de universalização), outras não (como no caso da alteração do PGO).

350. A inexistência de uma política do setor pode ser constatada também nas seguintes situações:

- a) alteração do PGO: em menos de um ano, a Anatel, por solicitação do MC, realizou estudos, consultas, audiências, consolidou os resultados e aprovou a modificação do PGO, aprovado também com a mesma agilidade pelo MC;
- b) a não fixação dos compromissos de abrangência no último edital de licitação de uso de radiofrequências, em contraposição com uma tendência anterior de nesse sentido.

351. Observa-se também, nesses casos, que a forma de agir da agência não segue uma política pública de médio e longo prazo com objetivos a serem alcançados pelo setor.

352. No Orçamento Geral da União, os gastos com o setor de telecomunicações fazem parte da Função Comunicações (Função 24). A Função Comunicações possui duas subfunções típicas, 721 (Comunicações Postais) e 722 (Telecomunicações).

353. Considerando que diversas ações relacionadas com o setor de telecomunicações são classificadas em outras subfunções, ainda que permaneçam na Função 24, os recursos orçamentários que fazem parte da Função Comunicações foram reagrupados com base nos seguintes critérios: a) todos os recursos executados pela Anatel; b) todos os recursos executados pela Telebras; c) parcela dos recursos executados pelo Ministério das Comunicações que dizem respeito a telecomunicações e a parcela que está relacionada com outras atividades.

354. Os recursos destinados em 2014 à Função 24, considerando-se valores empenhados no orçamento fiscal somados aos do orçamento de investimentos, foram da ordem de R\$ 2,8 bilhões. A título de comparação, no mesmo ano o orçamento fiscal foi superior a R\$ 2,3 trilhões (empenhado) e o orçamento de investimentos das empresas estatais alcançou R\$ 95,5 bilhões.

355. Esses recursos são recebidos em sua quase totalidade por duas entidades, Telebras (de R\$ 3,8 milhões em 2010 passou para R\$ 772 milhões em 2014) e Anatel (de R\$ 298 milhões em 2010 passou para R\$ 454 milhões em 2014).

356. Em termos percentuais, verifica-se que, entre 2008 e 2014, ocorreu uma diminuição da participação dos recursos destinados à Anatel como parte da Função 24, relativamente às demais ações de comunicações e à Telebras. Uma parte desses recursos direcionados à Telebras vieram do Fistel, fundo constituído para cobrir as despesas com a fiscalização dos serviços de telecomunicações.

357. Adicionalmente, constatou-se que, enquanto a reserva de contingência do órgão superior Ministério das Comunicações (R\$ 10,79 bilhões) corresponde a 33,65% da reserva total da União (R\$ 32 bilhões), os recursos orçamentários do MC correspondem a apenas 0,22% dos recursos orçamentários das outras unidades de todos os órgãos integrantes do orçamento da União, desconsiderando juros e amortizações.

358. A reserva de contingência recai principalmente sobre os fundos do setor previstos na LGT. No caso dos dois fundos analisados no presente trabalho, Fistel e Fust, não existe consenso entre a SOF/STN e a Anatel a respeito dos seguintes pontos: a) saldo atual dos dois fundos; b) arrecadação anual; c) despesas anuais realizadas.

359. Os números disponíveis sobre o Fistel indicam que:

- a) entre 1997 e 2015, de acordo com a STN/SOF arrecadação do fundo foi de R\$ 82,27 bilhões e o saldo em 30/6/2015 seria de R\$ 18,9 bilhões; para a Anatel, no mesmo período a arrecadação do fundo foi de R\$ 67,2 bilhões e o saldo, em 30/6/2015, seria de R\$ 15,46 bilhões;
- b) desse total, apenas R\$ 4,09 bilhões, (4,98% do total) foram aplicados na fiscalização de telecomunicações, o objetivo inicial que justificou a criação do fundo, e R\$ 11,22 bilhões (13,64% do total) foram transferidos para o Fust, a segunda destinação legal prevista para os recursos do fundo;
- c) segundo a STN/SOF, não é possível identificar, entre 1997 e 2009, onde foram utilizados, à exceção da Anatel, os recursos arrecadados pelo Fistel;



d) os outros usos, identificados e não identificados, somam R\$ 51,5 bilhões (62,59% do total arrecadado), de acordo com a STN/SOF;

e) entre outros, foram identificados, entre 2010 e 2015, os seguintes usos para os recursos Fistel: participação da União no capital de algumas Companhias Docas e da Telebras, pagamento de pessoal e modernização de aeronaves.

360. Os dados informados sobre a arrecadação do Fust indicam que:

a) entre 2001 e 2015, a arrecadação bruta do Fust teria sido de R\$ 16,04 bilhões segundo a STN; segundo a Anatel, a arrecadação teria sido de R\$ 19,44 bilhões;

b) para a STN/SOF, o saldo do fundo em 30/6/2015 seria de R\$ 3,45 bilhões; para a Anatel, o saldo seria de R\$ 19,44 bilhões;

c) para a STN/SOF, em usos identificados para recursos do fundo, teriam sido empenhados recursos da ordem de R\$ 2,22 bilhões (13,83% do total arrecadado); os usos não identificados somam R\$ 8,92 bilhões (55,56% do total);

d) para a Anatel, e apenas no ano de 2007, foram empenhados R\$ 788 mil, cancelados R\$ 595 mil, pagos R\$ 10,4 mil e saldo a pagar no valor de R\$ 182,4 mil;

e) entre outros, foram identificados os seguintes usos para os recursos do Fust: Remuneração a Instituições Financeiras que Operam Financiamentos a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias na Área de Telecomunicações; Implantação de Instalações para Acesso a Serviços Públicos; Modernização da Estrutura de Informática do Ministério das Comunicações; Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes, e Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados e Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados do Ministério das Comunicações

361. Se corretas as informações prestadas pela STN/SOF sobre a utilização dos recursos dos dois fundos, isso significa que a Anatel, responsável por elaborar anualmente as prestações de contas desses mesmos fundos, vem divulgando dados irreais, que não correspondem à situação do Fust e à do Fistel; consequentemente, é necessário examinar referidas prestações de contas com maior atenção, de modo a identificar o saldo efetivo e os usos para os quais têm sido destinados os seus recursos.

362. Deve ser mencionado que não foi objetivo do presente levantamento discutir o saldo dos dois fundos ou das despesas estranhas aos objetivos para os quais foram constituídos. As constatações identificadas, no entanto, justificam que, futuramente, em outras fiscalizações, o Tribunal dedique mais atenção a esse tema.

363. De qualquer maneira, considerando-se o baixo valor dos recursos dos dois fundos destinados aos fins para os quais foram constituídos, considerando-se a tendência de crescimento das receitas do setor, entende-se ser necessário repensar o Fistel e o Fust tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos recursos.

364. Nesse sentido, recomenda-se à Casa Civil, dada sua função de coordenação e de integração das ações do Governo, e ao Ministério das Comunicações, em seu papel de formulador da política pública para o setor de telecomunicações, que analisem a oportunidade e a conveniência de se manter os montantes anuais de arrecadação do Fistel e do Fust, dado o baixo valor dos recursos dos dois fundos destinados aos fins para os quais foram constituídos.

365. No PPA 2012-2015, os gastos do setor de telecomunicações estão incluídos no Programa 2025, Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia. Constata-se, inicialmente, que o diagnóstico do Programa inclui os desafios atualmente existentes no setor de telecomunicações, mas as medidas propostas e os resultados pretendidos não estão em consonância com esse diagnóstico.

366. Dos 25 indicadores do Programa, treze estão relacionados com telecomunicações; destes, oito estão relacionados com a expansão e quatro estão relacionados, de alguma forma, com a qualidade dos serviços de telecomunicações.

367. Quanto aos indicadores de qualidade, levam em conta apenas as reclamações feitas junto à

Anatel e não avaliam se ocorreram melhorias na qualidade dos serviços efetivamente prestados.

368. No ano de 2015, encerra-se a vigência do Plano Plurianual em vigor. Recomenda-se, então, que essas inconsistências sejam consideradas no próximo PPA, atualmente em processo de elaboração.

#### **7. Proposta de Encaminhamento**

369. Em razão do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

- a) recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em razão de sua obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos do Fust e do Fistel, apresente em seu sítio na internet dados atualizados sobre o saldo desses fundos, identificando, anualmente, as diferentes destinações dadas aos seus recursos;
  - b) recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que analisem a oportunidade e conveniência de reavaliar a necessidade anual de arrecadação do Fistel e do Fust, dado o baixo valor dos recursos dos dois fundos destinados aos fins para os quais foram constituídos;
  - c) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elabore política pública para o setor de telecomunicações que contemple princípios, estratégias, objetivos, ações e a periodicidade de avaliação, bem como defina a estrutura necessária para a sua implementação, e que sirva de orientação para os planos específicos, a exemplo do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), entre outros;
  - d) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, elaborem indicadores alinhados às necessidades identificadas no diagnóstico do Programa 2025, de forma a permitir o monitoramento tempestivo do fenômeno identificado pelo mencionado diagnóstico;
  - e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, aos seguintes destinatários:
    - e.1) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;
    - e.2) Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;
    - e.3) Casa Civil da Presidência da República;
    - e.4) Ministérios da Fazenda e do Planejamento;
    - e.5) Ministério das Comunicações
    - e.6) Agência Nacional de Telecomunicações;
    - e.7) 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
  - f) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.”
- É o relatório.



## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), oriundo de levantamento conduzido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom).

2. Trata-se do primeiro trabalho dessa natureza realizado no setor de telecomunicações, na esteira de outros diagnósticos sistêmicos consolidados por esta Corte em áreas como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e energia elétrica, os quais têm como objetivo precípuo fornecer ao Congresso Nacional, aos gestores e, especialmente, à sociedade brasileira elementos que permitam identificar gargalos e oportunidades de melhoria na formulação e na implementação de políticas públicas. Em última instância, tais trabalhos visam a contribuir para o aperfeiçoamento da governança no setor público e, por conseguinte, para a qualidade e a efetividade dos bens e serviços entregues à sociedade.

3. No presente Fisc, busca-se chamar atenção para questões relevantes atinentes à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações implementadas a partir da edição da Lei 9.472/1997, a chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que reestruturou a organização dos serviços de telecomunicações, criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e respaldou as privatizações ocorridas em 1998. Desde então, o modelo de prestação de serviços de telecomunicações no país passou por um processo de expansão considerável e por significativas transformações, de ordem tecnológica e na própria oferta de serviços, demandando, por conseguinte, ajustes na atuação estatal em relação ao setor.

4. Nesse contexto, este diagnóstico apresenta informações estruturadas e qualificadas sobre a atual situação do setor de telecomunicações, especialmente no que tange à atuação estatal, nos termos do novo modelo inaugurado pela Emenda Constitucional (EC) 8/1995 e delimitado pela LGT. O relatório está estruturado em cinco capítulos, sintetizados a seguir.

5. Após uma introdução que delinea o contexto institucional que fundamenta o modelo vigente de prestação dos serviços de telecomunicações, o primeiro capítulo traz uma descrição dos principais serviços de telecomunicações e sua expansão após 1998. No capítulo seguinte, analisa-se a execução orçamentária e financeira no setor, juntamente com uma avaliação dos indicadores do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. No terceiro capítulo, consolidam-se as principais questões identificadas pelo Tribunal, em fiscalizações anteriores, na atuação da Anatel em atividades como universalização e qualidade dos serviços de telecomunicações. Em seguida, no capítulo quatro são analisadas a arrecadação e a utilização de recursos de dois relevantes fundos destinados a financiar ações no setor: o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). Por fim, avaliam-se aspectos da formulação e execução das políticas para o setor de telecomunicações, com ênfase em questões chave para o setor, como a reativação da Telebras, a mudança do Plano Geral de Outorgas (PGO) e os compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação da telefonia móvel (3G e 4G).

6. Ao longo do percuciente relatório consolidado pela SeinfraAeroTelecom, torna-se evidente que a atuação estatal no setor carece de aprimoramentos, sobretudo em vista das mudanças ocorridas nos quase vinte anos que separam o atual contexto daquele em que ocorreu a reestruturação. Passo, assim, a discorrer sobre as principais constatações pontuadas no FiscAeroTelecom.

## II

7. Antes, porém, destaco alguns elementos gerais referentes à institucionalização do novo



modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, cujo marco consiste na Lei Geral de Telecomunicações.

8. A lei que organiza o setor foi editada na esteira da EC 8/1995, que estabeleceu que os serviços de telecomunicações poderiam ser prestados diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, extinguindo, portanto, o monopólio estatal sobre o setor.

9. O normativo trata de elementos essenciais para a estruturação das telecomunicações no Brasil, como os princípios que orientam a organização e a regulação dos serviços; as competências dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais; a organização dos serviços; e a reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações então existentes, efetivada em 1998.

10. No novo modelo estruturado pela LGT, dois princípios básicos orientam a prestação dos serviços de telecomunicações, quais sejam, o da universalização e o da plena competição na sua exploração. Tais princípios estão na essência da diferenciação entre os dois tipos de regime de prestação desses serviços: o público e o privado.

11. Fundamentalmente, no regime público exige-se que o serviço seja prestado mediante concessão ou permissão, por prazo determinado, com remuneração por meio de cobrança de tarifas, obrigando-se as prestadoras à universalização e à continuidade. Aplica-se ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado em regime público.

12. Por seu turno, no regime privado a exploração do serviço está baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica, ocorrendo mediante autorização, na qual a cobrança do preço é livre, com menor nível de interferência e controle por parte da agência reguladora. São prestados nessa modalidade o STFC prestado em regime privado, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

13. Quanto aos órgãos envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas de telecomunicações, a LGT também formalizou outra previsão constitucional oriunda da EC 8/1995, a de que fosse criado órgão regulador para o setor. A medida foi consubstanciada com a instituição da Anatel, à qual a lei conferiu, em seu art. 19, basicamente, atribuições de execução da política para o setor de telecomunicações, entre as quais:

- a) executar a política nacional de telecomunicações;
- b) expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- c) editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;
- d) celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- e) controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público;
- f) expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- g) expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- h) reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- i) arrecadar e aplicar suas receitas.

14. Por sua vez, as atribuições de planejamento mantiveram-se a cargo do Poder Executivo, conforme se extrai do art. 18 da lei, que lhe confere, entre outras, as seguintes competências:

- a) instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;
- b) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;

c) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

15. Com vistas a financiar determinados compromissos assumidos por meio da LGT, a lei também prevê a instituição de três fundos: o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel). Os dois primeiros foram objeto de análises específicas no presente Fisc, as quais comento adiante.

### III

16. O contexto em que se deu a edição da Lei 9.472/1998 mostrava-se substancialmente diverso do que se observa na atualidade. À época da aprovação da LGT, os serviços de voz, tanto para telefonia fixa quanto para telefonia móvel, eram predominantes e o acesso à internet não era disseminado como se observa hoje. Outrossim, a infraestrutura de rede para prestação dos diferentes serviços de telecomunicações era segregada, sendo necessárias redes especificamente dedicadas à telefonia fixa, à telefonia móvel e aos serviços de comunicação digital, como acesso à internet.

17. No curso desses dezessete anos, a evolução técnica permitiu que diferentes serviços, não apenas de voz, mas também de transmissão de mídias e de dados, passassem a ser prestados por uma mesma plataforma, de modo que a dinâmica do setor, antes pautada nas redes, voltou-se para os serviços. Outras mudanças relevantes referem-se à diminuição da importância relativa do serviço de telefonia fixa frente aos serviços de telefonia móvel e de comunicação multimídia ou banda larga, bem como ao aumento significativo dos usuários dos diferentes serviços.

18. Tudo isso tem impacto direto sobre a receita bruta no setor, que alcançou R\$ 227,8 bilhões em 2013, ou 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano. Ademais, as transformações refletem-se em dados trazidos ao FiscTelecomunicações sobre as diversas modalidades de serviços de telecomunicações, bem como nos desafios que atualmente devem ser considerados pelo Poder Público em sua atuação no setor.

19. No que diz respeito ao STFC, segundo levantado pela unidade técnica, o número de acessos da telefonia fixa, especialmente a prestada em regime público, parou de crescer. Considerando a tendência de aumento da participação dos outros serviços de telecomunicações, em especial da telefonia celular, na receita total do setor, a receita originária da telefonia fixa vem perdendo participação em relação aos primeiros anos da concessão, embora ainda represente uma grande parcela da receita das concessionárias.

20. Se, por um lado, esse fato representa um ponto negativo para as concessionárias do STFC, por outro, pode ser visto como uma oportunidade, considerando que essas mesmas empresas são proprietárias das redes básicas que dão suporte à prestação de outros serviços de telecomunicações. Deve, portanto, ser considerado na análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

21. Sobre esse ponto, contudo, convém destacar que esse tema tem sido acompanhado pelo TCU desde 2002, quando recomendou à Anatel que acompanhasse a situação econômico-financeira das concessionárias do STFC (Decisão 215/2002-TCU-Plenário). Ao longo da década, o Tribunal proferiu outras deliberações sobre o assunto, oriundas de fiscalizações que evidenciam que a Anatel, no período pós-privatização, não acompanhou de forma efetiva o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC (Acórdãos 1.196/2005 e 2.692/2008, ambos do Plenário).

22. Outro aspecto do STFC prestado em regime público que merece atenção refere-se à reversibilidade dos bens, que devem retornar à União ao final das concessões. Há que se ter claro quais são esses bens, o estado de seu inventário, os valores que serão considerados para efeitos de reversão e a atualidade da rede.



23. Entretanto, em duas oportunidades esta Corte apurou que a fiscalização dos bens reversíveis pela agência apresentava fragilidades e que não havia razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade dos dados apresentados pelas concessionárias (Acórdãos 2.468/2010-TCU-Plenário e 2.533/2014-TCU-1ª Câmara). O TC 024.646/2014-8 (ainda não julgado) trata de auditoria específica sobre o tema.
24. No caso do serviço móvel, o aumento do número de acessos foi bem mais expressivo que o da telefonia fixa, de modo que, atualmente, contabiliza-se mais de um telefone móvel por habitante, segundo dados disponíveis no site da Anatel. A ele, soma-se o crescimento da banda larga no país, que ocorre em grande medida por meio dos dispositivos móveis que dispõem de tecnologia 3G e 4G. Nesse contexto, impõem-se ao SMP desafios quanto à qualidade do serviço e do atendimento, à área de cobertura, à cobrança e ao preço.
25. Quanto ao Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), correspondente ao serviço de TV por assinatura, destaca-se o não alcance da meta prevista no Relatório Anual de 2012 da Anatel, a despeito das elevadas taxas de crescimento apresentadas nos últimos anos. No referido documento, a agência consignou que seria possível dobrar a presença da TV por assinatura no país e, com a ampliação da rede de fibra ótica decorrente dessa expansão, contribuir para a massificação da internet de alta velocidade. Contudo, até maio de 2015 verificou-se um aumento de apenas 10% em relação a 2013, baseado, sobretudo, por meio da tecnologia por satélite (Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite – DTH).
26. No tocante ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), que representa o serviço de acesso à banda larga fixa no país, merece destaque o fato de ser o de maior concorrência, tendo em vista possuir o maior número de prestadores, 5.250, conforme dados da Anatel. Diante da essencialidade do acesso a uma rede de banda larga e da conectividade com a internet para o mundo atual, é patente a relevância desse serviço para o desenvolvimento das telecomunicações no país.
27. Nesse sentido, os desafios a serem enfrentados no SCM estão relacionados à penetração do serviço, sobretudo em meio às camadas menos favorecidas da população brasileira, com vistas à promoção da inclusão digital, com taxas de transmissão e qualidade aceitáveis. Os desafios tomam maior proporção ao se considerar o fato de se tratar de serviço prestado em regime privado, não sendo possível, na legislação atual, falar-se em garantia de universalização.
28. Vê-se, portanto, que a atual configuração do setor de telecomunicações, bem assim os desafios que dela exsurgem, sobretudo em virtude das mudanças tecnológicas e do aumento expressivo dos usuários, exige do governo federal, na qualidade de ente regulador do setor, atenção para assegurar que os investimentos realizados sejam suficientes e destinados a ações que atendam, com efetividade e qualidade, as novas demandas dos consumidores.
29. O Tribunal tem chamado atenção para esses pontos em diversas oportunidades. No tocante à qualidade dos serviços de telecomunicações, desde 2006, o TCU tem avaliado a atuação da Anatel em relação à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações (Acórdãos 2.109/2006, 1.864/2012, 2.926/2013, todos do Plenário). No último trabalho realizado em 2013, o TCU entendeu que houve avanços e decidiu avaliar essa área de atuação no ano 2015. Está em curso um novo trabalho dessa natureza (TC 023.133/2015-5), com foco na avaliação da atuação da Anatel na qualidade da telefonia móvel, que continua sendo objeto de demandas da sociedade e do Congresso Nacional.
30. Em relação às metas de universalização, as fiscalizações realizadas por esta Corte nos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) ao longo da última década evidenciam que a agência tem atuado com atraso na avaliação do cumprimento das metas de universalização (Acórdãos 1.778/2004, 873/2010, 2.542/2013 e 1.943/2015, todos do Plenário).



## IV

31. Conforme constatado pela unidade instrutiva, o setor carece de planejamento estratégico, com diretrizes e objetivos definidos para o longo e o médio prazos, diferentemente do que ocorre em outros setores, como o de energia elétrica e o de transportes. Com efeito, a formulação da política para o setor de telecomunicações tem se pautado por medidas específicas, dispersas em instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo.

32. No período imediatamente anterior ao novo modelo decorrente da EC 8/1995 e da Lei 9.472/1997, e logo após a reestruturação, foram lançadas algumas iniciativas com vistas a dar organicidade ao planejamento do setor. Trata-se das duas edições do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste), lançadas ao final de 1995 e ao final de 1996, e do documento Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, com a mesma sigla do anterior. As três versões consolidavam propostas, metas e diretrizes a serem cumpridas para atender o mercado de serviços de telecomunicações no período de 1996 a 2005 e continham previsões de investimentos a serem realizados para tanto.

33. Porém, em consonância com o levantamento realizado pela equipe responsável por este Fisc, atualmente, salvo medidas constantes do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, não se identificam planos de curto, médio ou longo prazo que confirmam organicidade à atuação estatal no setor de telecomunicações. As regras que respaldam essa atuação estão dispersas em documentos estanques, voltados para o atendimento de necessidades setoriais, entre os quais:

- Decreto 4.733/2003, que traça diretrizes e objetivos para as políticas públicas de telecomunicações voltadas para a universalização e a inclusão digital;

- Decreto 6.654/2008, que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) atualmente em vigor e revogou o Decreto 2.534/1998;

- Decreto 7.512/2011, que aprovou o terceiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU III), com metas para o período de 2011 a 2015, revogando o Decreto 7.769/2003 (PMGU II);

- Decreto 6.039/2007, que aprovou o Plano de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado em Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva;

- Decreto 6.498/2009, que institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID);

- Decreto 7.175/2010, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e recriou a Telebras.

34. Não se pode afirmar que há coesão entre os documentos levantados, que eles seguem uma lógica bem delineada da intervenção estatal, com diretrizes, objetivos e metas bem definidos, e prioridades nitidamente estabelecidas. Com efeito, eventos destacados no levantamento comprovam a falta de orientação estratégica da atuação estatal no setor de telecomunicações, decorrente da inoperância das instâncias responsáveis por planejar e orquestrar essa atuação.

35. Um deles diz respeito à atuação da Telebras após a sua recriação. A esse respeito destaco, desde logo, que a análise empreendida no Fisc não se destinou a discutir a reativação da empresa, o que nem poderia ser feito, tendo em vista tratar-se de decisão submetida ao juízo de conveniência e oportunidade do governo. O que se buscou evidenciar é justamente que sua atuação deve estar inserida em uma política pública de telecomunicações, servindo de instrumento para a consecução dos objetivos e das metas traçadas para o setor, segundo diretrizes e prioridades claramente estabelecidas pelo próprio governo.

36. Conforme informações constantes de Relatórios de Administração da empresa e pareceres da auditoria independente, em 1998, após o processo de privatização, a empresa deixou de possuir



ativos geradores de receita, passando a manter-se basicamente por meio de receitas obtidas em aplicações financeiras. Ao longo dos anos 2000, os referidos documentos noticiam resultados patrimoniais progressivamente piores, que levaram ao comprometimento, quase definitivo, de seu equilíbrio econômico-financeiro e, por conseguinte, da sua própria capacidade operacional.

37. Nada obstante esse cenário, em 2010 foi editado o Decreto 7.175, que alterou substancialmente a situação da Telebras, ao conferir-lhe a responsabilidade para consecução dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). A partir de então, a empresa passou a expandir suas atividades ano a ano, trajetória incrementada com novas atribuições confiadas à empresa, em especial: prestar serviços de telecomunicações à Fifa durante a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, por meio de uma subsidiária criada para essa finalidade, a Telebras Copa (Lei 12.833/2013); e prestar serviços de comunicações de dados para a administração pública federal, nos termos do Decreto 8.135/2013.

38. A despeito de sua reativação e da diversificação de suas operações, a Telebras não tem produzido resultados financeiros suficientes para a execução de suas atividades. De 2011 a 2014, a empresa acumulou prejuízo da ordem de R\$ 270,26 milhões, de modo que seu programa de investimentos tem sido suportado por recursos do orçamento da União. Segundo dados levantados pela equipe de fiscalização, os valores empenhados naqueles quatro exercícios somaram R\$ 678 milhões, e até maio de 2015 já totalizavam R\$ 553,67 milhões.

39. Quanto aos resultados alcançados pela empresa, ao cotejar os investimentos realizados de 2012 a 2015 com os objetivos de inclusão digital e universalização de banda larga, previstos no Decreto 7.175/2010, verifica-se que a Telebras empreendeu ações não consistentes com os objetivos do PNBL. A constatação evidencia a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento das políticas públicas do setor, bem assim dos seus mecanismos de avaliação e monitoramento, para garantir que a atuação da empresa seja coerente com os objetivos e metas associados à sua recriação.

40. Outros dois casos que ilustram a falta de uma formulação geral que defina a lógica de intervenção no setor, no médio e no longo prazo, estão relacionados à atuação da Anatel, órgão chave da atuação estatal após as privatizações ocorridas em 1998. Mais uma vez, resalto, não se trata de avançar sobre as escolhas governamentais, mas de desvelá-las, bem como o contexto em que ocorreram, para que possam ser acompanhadas pelo Congresso Nacional e pela sociedade, inclusive no que tange aos seus resultados.

41. Um deles diz respeito ao processo de alteração do Plano Geral de Outorgas (PGO), previsto no art. 18 da Lei 9.472/1997. Em sua primeira versão, aprovada pelo Decreto 2.534/1998, o PGO não autorizava que uma mesma concessionária operasse em duas áreas diferentes. Essa restrição foi abolida pelo Decreto 6.654/2008, permitindo a compra da Brasil Telecom, que atuava na Região II, pela Oi/Telemar, que atuava na Região I do PGO.

42. Chama atenção, na alteração promovida pelo Decreto 6.654/2008, a celeridade com que todo o processo ocorreu. Em menos de um ano, de fevereiro a novembro de 2008, conforme item 322 do relatório precedente, a Anatel realizou estudos, consultas, audiências, consolidou os resultados e aprovou a modificação do PGO, tendo o Ministério das Comunicações, na parte que lhe cabia, atuado com igual presteza.

43. É de se notar, também, que a mudança não estava inserida em um planejamento de médio e longo prazo do setor, não foi realizada nos marcos temporais previstos nos contratos de concessão para eventuais mudanças – 2005 e 2010 – e, no caso concreto, acabou servindo para possibilitar a aquisição da concessionária Brasil Telecom, que operava na região 2 do PGO, pela concessionária Oi, que atuava na região 3 do PGO. Do mesmo modo, os condicionantes impostos pela Anatel (Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário) para que ocorresse a referida operação de aquisição também não estavam contemplados em um plano setorial que orientasse a atuação da agência para o alcance dos



seus objetivos.

44. O segundo caso abordado refere-se à atuação da agência na fixação de compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação de espectro sob sua responsabilidade. Nos editais de licitação que permitiam o oferecimento de tecnologia da banda larga móvel de terceira geração (3G) – 002/2007/SPV-ANATEL e 002/2010/PVCP/SPV-ANATEL – e no primeiro edital dedicado ao serviço 4G – 004/2012/PVCP/SPV –, a Anatel impôs uma série de compromissos de abrangência para as proponentes vencedoras, com vistas à massificação do serviço de telefonia móvel.

45. Contudo, a agência mudou, sem justificar, sua abordagem no edital da segunda licitação dedicada ao serviço 4G – 2/2014-SOR/SPR/CD-Anatel. Nesse caso, apesar de a vigência das autorizações estar prevista para acabar apenas em 2029, com possibilidade de renovação por mais quinze anos, a Anatel optou por, ao contrário do que ocorreu nas últimas licitações de espectro, não definir nenhum tipo de compromisso de interesse dos usuários, seja de abrangência ou de qualidade. Deixou-se, portanto, de se prever obrigação de que as operadoras ofereçam o serviço 4G, nas faixas de radiofrequência 700 MHz, 2,5 GHz ou qualquer outra, para os mais de 4.400 municípios com população de até 30 mil habitantes.

46. Embora a nova abordagem não seja ilegal, foge à prática que vinha sendo implementada, sem respaldo em um plano setorial de médio ou longo prazo, indo de encontro à previsão de demanda crescente, nesses municípios, do serviço ao longo da próxima década. Com efeito, como ressaltado pela unidade técnica:

“a Anatel modificou a forma de implementação das políticas de ampliação do serviço de telefonia móvel no Brasil ao longo do tempo por meio de editais de radiofrequência, sem uma definição prévia de uma política pública de médio e longo prazo dos objetivos a serem atingidos pelo país e a forma de alcançá-los, ou um plano setorial que orientasse a atuação da agência, seja pela inclusão ou não desses compromissos nos editais, à exceção do caso da licitação de 2,5 GHz, em que houve uma orientação do formulador de política pública, o Ministério das Comunicações, por meio do Decreto 7.512/2011. Também não há uma orientação por meio de um plano setorial que delimite as políticas públicas, a definição dos prazos ou escopo das licitações de radiofrequência promovidas pela Anatel.”

47. Nota-se, portanto, a falta de coesão das ações empreendidas pela Anatel, o que acaba por comprometer a efetividade de sua atuação, sobretudo no contexto de expansão acelerada e de transformações tecnológicas por que passa o setor de telecomunicações.

48. Esse diagnóstico decorre, em grande medida, da ausência de um instrumento que consolide e dê coesão às diversas ações e planos hoje existentes, contemplando princípios, estratégias, objetivos, ações e a periodicidade de avaliação, bem como a estrutura necessária para a sua implementação, e que sirva de orientação para os planos específicos. Nesse sentido, acolho, com ajustes, a proposta da unidade técnica, que tem como objetivo contribuir para a melhoria desse quadro.

## V

49. A falta de articulação das políticas e medidas empreendidas pelo governo federal reflete-se, outrossim, na execução dos recursos orçamentários e financeiros destinados a financiá-las, incluindo aqueles vinculados aos fundos especificamente criados para a realização de determinados compromissos fixados pela LGT – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

50. Tais recursos devem estar voltados para o alcance dos objetivos e metas previstos no PPA, especificamente no Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia. Contudo, foi constatado que, embora o diagnóstico do programa relativo ao PPA 2012-2015 contemplasse os desafios a serem enfrentados pelo setor de telecomunicações, os objetivos, as



metas e as iniciativas propostas não guardavam consonância com esse diagnóstico.

51. Além disso, quanto aos indicadores que serviriam à aferição do alcance dos resultados pretendidos, foram constatadas necessidades de aprimoramento, sobretudo daqueles destinados a avaliar a qualidade dos serviços prestados. Apurou-se que levam em conta apenas as reclamações feitas junto à Anatel, mas não se de fato ocorreram melhorias na qualidade desses serviços. Considerando que a elaboração do PPA que vigorará de 2016 a 2019 ocorreu em 2015 e a iminência da aprovação do novo plano, em deliberação no Congresso Nacional no âmbito do PL 6/2015-CN, acolho com ajustes o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

52. Considerando as diversas ações relacionadas com o setor de telecomunicações, os recursos destinados à função Comunicações empenhados no orçamento fiscal e da seguridade social e no orçamento de investimentos somaram R\$ 2,8 bilhões. Embora esse montante represente um aumento de 180% dos recursos empenhados anualmente entre 2008 e 2014, ao se comparar com outras funções orçamentárias, verifica-se que os empenhos foram maiores apenas que aqueles realizados nas funções Habitação (R\$ 47,6 milhões), Energia (R\$ 1.160,2 milhões) e Direitos da Cidadania (R\$ 1.485,1 milhões).

53. Também chama atenção o montante da reserva de contingência associada ao órgão superior Ministério das Comunicações, da ordem de R\$ 10,79 bilhões, corresponde a 33,65% da reserva total da União (R\$ 32 bilhões). O montante recai principalmente nos fundos do setor previstos na Lei 9.472/1997, dentre os quais foram objeto de análise no presente trabalho o Fistel e o Fust.

54. Do total dos valores pertencentes à função Comunicações, R\$ 772 milhões destinaram-se à Telebras e R\$ 454 milhões à Anatel, tendo ocorrido uma redução, em termos percentuais, da participação dos recursos destinados à Anatel relativamente às demais ações de comunicações e à Telebras. Como visto, o aumento dos recursos destinados à estatal está vinculado à sua reativação e aos investimentos por ela realizados a partir de 2011.

55. Parte dos recursos que financiam as ações a cargo da Telebras advém do Fistel, criado pela Lei 5.070/1966 com o objetivo de prover recursos para cobrir as despesas do governo federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução. O detalhamento das ações a serem financiadas pelo Fistel encontra-se no art. 3º da lei mencionada, cujo *caput* prevê, ainda, que parte dos recursos serão destinados ao Tesouro Nacional e ao Fust.

56. No curso do presente trabalho, foram solicitados dados junto à agência, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal relativos aos montantes arrecadados; aos recursos empenhados em ações orçamentárias relativas às finalidades previstas na lei e em outras ações; e ao saldo do fundo em 30/6/2015.

57. As informações apresentadas apontam divergências significativas entre as fontes consultadas. De acordo com a STN/SOF, de 1997 a 2015, foram arrecadados R\$ 82,27 milhões e o saldo ao final do primeiro semestre de 2015 seria de R\$ 18,9 bilhões. Por sua vez, a Anatel informou uma arrecadação bruta de R\$ 67,2 bilhões e um saldo de R\$ 64,8 bilhões.

58. Segundo apurado, a diferença na arrecadação decorre, em parte, de divergências nos valores considerados para uma das parcelas que compõem o Fistel, qual seja, a receita de outorgas. Já quanto ao saldo do fundo, merece destaque a ausência de justificativas para os R\$ 45,9 bilhões que separam as informações apresentadas pela Anatel daquelas informadas pela STN/SOF.

59. Outro aspecto destacado pela equipe no tocante ao Fistel diz respeito às finalidades às quais os recursos têm se destinado. Conforme informado pela STN/SOF, dos R\$ 82,27 bilhões arrecadados entre 1997 e 2015, aproximadamente 5% foram aplicados na fiscalização das telecomunicações, objetivo que está na raiz de sua criação. Por seu turno, R\$ 11,22 bilhões



destinaram-se ao Fust, aí considerados R\$ 3,45 bilhões até então não repassados, e R\$ 51,5 bilhões destinaram-se a despesas diversas, nem todas passíveis de identificação a partir das informações prestadas pela STN.

60. Ressalto que a utilização dos recursos do Fistel como fonte para financiamento de despesas diversas daquelas detalhadas no art. 3º da Lei 5.070/1966 já foi tratada por esta Corte em duas oportunidades, que resultaram nos Acórdãos 532/2005 e 2.320/2015 ambos do Plenário, sendo que este último apreciou pedido de reexame interposto em face do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário.

61. Em síntese, esta Corte considerou que as transferências do fundo para o Tesouro Nacional, e sua consequente utilização para custear despesas alheias à atividade de fiscalização de telecomunicações, não encontra óbices, seja pela ótica da destinação prevista na lei de criação do Fistel, que prevê expressamente a possibilidade de realização dessas transferências, seja pela ótica da natureza tributária de parte das receitas que constituem o fundo – taxa –, a qual não se vincula a finalidade específica, mas ao fato gerador.

62. Nada obstante, o Tribunal deixou claro que as transferências ao Tesouro ocorrerão desde que garantida a operação normal da agência reguladora, a ser demonstrada no planejamento quinquenal de receitas e despesas previsto no art. 49, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997, conforme expresso no item 9.3 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, de 16/9/2015, *in verbis*:

“9.3. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que elabore e faça acompanhar as propostas orçamentárias da própria autarquia e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) de quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes, contendo o montante a ser transferido ao Fust e os saldos a serem direcionados ao Tesouro Nacional, na forma prevista no art. 49, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997;”

63. Trabalhos realizados pelo TCU têm demonstrado deficiências na atuação da Anatel em temas relevantes para o setor, ao que se somam notícias de que a agência não conta com recursos suficientes para execução de suas atividades. Nesse sentido, o aprimoramento da atuação do ente regulador passa, fundamentalmente, pelo cumprimento da determinação acima, haja vista a materialidade dos recursos arrecadados ao Fistel e da finalidade precípua de sua criação – promover a fiscalização do setor de telecomunicações.

64. De toda sorte, os dados apresentados deixam claro o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos no principal objetivo que motivou a criação do fundo, que seria aperfeiçoar as atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações. Dessa feita, e considerando a expectativa de expansão do setor e, por conseguinte, das receitas que afluirão ao fundo, acolho com ajustes a recomendação proposta pela unidade instrutiva, com vistas à avaliação da razão entre arrecadação e destinação dos recursos do Fistel.

65. Outrossim, há que se garantir a transparência, a fidedignidade e a confiabilidade dos dados apresentados pelas fontes de informação suscitadas. As divergências entre as informações prestadas pela Anatel e pelos órgãos centrais de orçamento e contabilidade da União se repetem no que diz respeito ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

66. O Fust foi instituído pela Lei 9.998/2000, com a finalidade de proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. De acordo com os dados apresentados pela Anatel, entre 2001 e 2015 a arrecadação bruta do Fust teria sido de R\$ 19,44 bilhões, enquanto a STN informou um montante de R\$ 16,04 bilhões. Por seu turno, o saldo do fundo em 30/6/2015, de acordo com a agência reguladora, seria de R\$ 19,44 bilhões, e de R\$ 3,45 bilhões segundo a STN/SOF.

67. Quanto à aplicação dos recursos, a Anatel apontou que, apenas no ano de 2007, foram



empenhados R\$ 788 mil, cancelados R\$ 595 mil, pagos R\$ 10,4 mil, restando um saldo a pagar no valor de R\$ 182,4 mil. Diversamente, informações prestadas pela STN/SOF indicam que teriam sido empenhados recursos da ordem de R\$ 2,22 bilhões em despesas identificadas e R\$ 8,92 bilhões em despesas não identificadas.

68. A partir das informações levantadas, percebe-se a necessidade de que sejam averiguadas as causas das inconsistências entre as fontes de informação consultadas. Como destacado no relatório que precede minha manifestação, as divergências evidenciam que os dados divulgados pela Anatel, responsável por elaborar anualmente as prestações de contas do Fistel e do Fust, não são fidedignos à real situação do Fust e à do Fistel.

69. Acolho, portanto, o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica no sentido de que a agência dê transparência, em seu sítio na internet, aos dados atualizados dos saldos dos fundos, identificando as destinações dadas aos recursos aplicados. Contudo, devido à relevância de que as informações publicadas sejam consistentes e confiáveis, transmuta a recomendação proposta em determinação à entidade. Outrossim, considerando que a qualidade desses dados depende de conciliação dos valores apurados junto à STN e à SOF, incluo determinação nesse sentido no acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

70. A respeito das destinações dadas aos recursos do Fust, os números apresentados indicam que apenas 1,2% foi utilizado na universalização dos serviços de telecomunicações. Do montante aplicado em outras despesas, foi identificado custeio de remuneração a instituições financeiras que operam financiamentos a projetos de desenvolvimento de tecnologias na área de telecomunicações; implantação de instalações para acesso a serviços públicos; modernização da estrutura de informática do Ministério das Comunicações; assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes; assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados; e auxílio-transporte aos servidores e empregados do Ministério das Comunicações.

71. No entanto, diversamente do Fistel, a lei instituidora do Fust não prevê a possibilidade de transferências de recursos ao Tesouro Nacional nem a atividades diversas daquelas especificadas em seu art. 5º. Como o presente trabalho não se destinou a discutir especificamente as despesas estranhas aos objetivos para os quais o fundo foi constituído, as constatações identificadas justificam que se determine à Segecex que avalie, juntamente com as unidades técnicas competentes, a conveniência e a oportunidade de incluir em seu plano operacional para o período de 1º/4/2016 a 31/3/2017 fiscalização com o objetivo de apurar a possível aplicação dos recursos do Fust sem observância da sua vinculação legal.

72. Quanto ao montante destinado ao Fust, do mesmo modo que o Fistel, o baixo nível de aplicação dos recursos nas finalidades para as quais foi constituído, em contraposição à expansão do setor, apontam para a pertinência de se avaliar o descompasso entre a arrecadação e a destinação dos recursos do fundo.

## VI

73. Nos últimos exercícios, esta Corte tem empreendido medidas para aprimorar a sua atuação com foco no resultado da atuação governamental, de modo tanto a cumprir a sua missão institucional como a contribuir para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Nesse contexto, os relatórios temáticos sistêmicos de fiscalização surgem como produtos que, ao tempo em que apresentam um panorama de grandes áreas, nas quais a atuação do governo é fator essencial para a superação de gargalos que dificultam o desenvolvimento nacional, permitem ao Congresso Nacional e à sociedade avaliarem a relação entre a alocação de recursos públicos e a entrega dos bens e serviços pactuados nos planos, nacionais e setoriais, e nas leis orçamentárias.

74. Nesse contexto, o FiscTelecomunicações consolida uma visão estruturada em fiscalizações realizadas por esta Corte ao longo de quinze anos, por meio das quais se tem buscado assegurar o



cumprimento dos deveres atribuídos ao Poder Público no setor de telecomunicações, notadamente aqueles previstos no art. 2º da Lei 9.472/1998, os quais, pela sua relevância, julgo oportuno deixar expressos:

“Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.”

75. O relatório que ora submeto à apreciação deste Colegiado cumpre proficientemente com o objetivo esperado de fornecer elementos que permitam a avaliação do desempenho governamental em relação ao setor, sobretudo em um contexto das relevantes transformações e dos desafios a serem enfrentados. Assim, não posso deixar de expressar meu contentamento e elogiar a atuação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações, pela proficiência e zelo com que realizou os trabalhos que culminaram neste profícuo produto.

Em vista de todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de janeiro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 28/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.293/2015-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
  - 3.2. Responsáveis: André Figueiredo (CPF 259.055.033-20); João Batista de Rezende (CPF 472.648.709-44); Jorge Ricardo Bittar (CPF 269.220.537-53).
4. Órgãos/Entidades: Ministério das Comunicações; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebras).
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 (SeinfraTel).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de levantamento contendo Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), elaborado com o objetivo de chamar atenção para questões relativas à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações vigentes após as privatizações realizadas em 1998, na esteira da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e em razão de sua obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que:

a) em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal, promova, no prazo de 90 (noventa) dias, a conciliação dos valores correspondentes à arrecadação, à aplicação e ao saldo desses fundos, apresentando as devidas justificativas para as divergências detectadas;

b) dê transparência, em seu sítio na internet, aos dados atualizados sobre as receitas arrecadadas e o saldo desses fundos e identifique, anualmente, as destinações dadas aos seus recursos;

c) informe o cumprimento dos itens “a” e “b” acima no relatório de gestão referente ao exercício de 2016;

9.2. recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que analisem a oportunidade e a conveniência de avaliar o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos nos objetivos que motivaram a criação do Fistel e do Fust, em vista do baixo valor das despesas destinadas aos fins para os quais foram constituídos;

9.3. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de consolidar as diversas ações e planos específicos existentes no setor de telecomunicações em um único instrumento de



institucionalização, que explicita a lógica de intervenção estatal no setor, no médio e no longo prazo, contemplando princípios, diretrizes, objetivos, metas, estratégias, ações, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como as competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação e os recursos necessários para a sua implementação;

9.4. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de revisão do PPA 2016-2019, atualmente em deliberação no Congresso Nacional no âmbito do PL 6/2015, adotem providências com vistas a garantir que os indicadores associados ao programa temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Cidadania estejam alinhados às necessidades identificadas no diagnóstico do programa, de forma a permitir o monitoramento tempestivo e efetivo do fenômeno identificado pelo mencionado diagnóstico;

9.5 determinar à Segecex que avalie, juntamente com as unidades técnicas competentes, a conveniência e a oportunidade de incluir em seu plano operacional para o período de 1º/4/2016 a 31/3/2017 fiscalização com o objetivo de apurar a possível aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) sem observância da sua vinculação legal, considerando os critérios de relevância, materialidade e risco frente às demais ações de controle no setor, bem assim os recursos operacionais disponíveis;

9.6. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério da Fazenda; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Ministério das Comunicações; à Agência Nacional de Telecomunicações; e à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.7. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 1/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/1/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0028-01/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral