

DATA 05/05/17

Aviso nº 186-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 12 de abril de 2017.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 749/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 033.793/2015-8, que trata de Auditoria Operacional decorrente de Solicitação do Congresso Nacional acerca da arrecadação e da aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações, relatado pelo Ministro BRUNO DANTAS na Sessão Ordinária de 12/04/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Deputado PAULO MAGALHÃES  
Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia,  
Comunicação e Informática - CCTCI  
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo II, Térreo, Ala A, Sala 51  
Brasília - DF



## ACÓRDÃO Nº 749/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.793/2015-8.
- 1.1. Apenso: TC 012.933/2013-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Fundo de Fiscalização das Telecomunicações; Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações; Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom).
8. Representação legal:
  - 8.1. Mariana Félix Gonçalves de Mateus e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional na qual realizou-se Auditoria Operacional acerca da arrecadação e da aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funtel) – e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

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

9.1. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no tocante ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), diante das atribuições previstas no art. 4º, inciso III, da Lei 9.998/2000, no art. 50 da Lei 9.472/1997, e em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, procedimentos de controle sobre a totalidade de recursos dos fundos, dando publicidade em sua página na internet não somente sobre os recursos aplicados em suas finalidades, mas também sobre o montante transferido a outros fundos e utilizados para outros fins, considerando, inclusive, informações obtidas na forma do subitem 9.4.2;

9.1.2. informe, no relatório de gestão referente ao exercício de 2017, as providências adotadas com vistas ao atendimento do subitem anterior;

9.2. determinar ao Conselho Gestor do Funtel, com o apoio do MCTIC, em observância às atribuições previstas no art. 2º, § 8º, e art. 3º, inciso IV, da Lei 10.052/2000, que:

9.2.1. promova, juntamente com o Tesouro Nacional, a conciliação do saldo do Funtel, encaminhando o resultado da conciliação ao TCU, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, juntamente com os ajustes realizados;

9.2.2. em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, dê transparência em seu sítio na internet, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, aos dados atualizados, consolidados anualmente, sobre

as receitas arrecadadas e o saldo do Funitel, identificando as destinações dadas aos seus recursos, tanto daqueles aplicados na finalidade do fundo, como do montante transferido a outros fundos ou desvinculados pelo Tesouro Nacional, considerando, inclusive, informações obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal;

9.3. determinar ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, em 120 (cento e vinte) dias contados a partir da ciência da deliberação, estudo acerca dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, em face da baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais, no qual deve constar análises sobre os impactos de eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos, considerando, inclusive, informações obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal;

9.4. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.4.1. promova, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, os ajustes necessários com vistas à adequação dos valores destinados do Fistel ao Fust, diante da extração do limite de R\$ 700 milhões previsto no art. 6º, inciso II, da Lei 9.998/2000, nos exercícios de 2008, 2009, 2011, 2012 e 2015, comprovando a este Tribunal o saneamento desta irregularidade;

9.4.2. em observância à transparéncia da gestão fiscal, e em especial ao inciso II do art. 48, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, caso proceda à desvinculação do superávit financeiro do Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), informe, no prazo de 30 (trinta) dias da desvinculação, à Agência Nacional de Telecomunicações o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação, encaminhando cópia dos citados expedientes a este Tribunal;

9.4.3. em observância à transparéncia da gestão fiscal, e em especial ao inciso II do art. 48, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, caso proceda à desvinculação do superávit financeiro do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funitel), informe, no prazo de 30 (trinta) dias da desvinculação, ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação, encaminhando cópia dos citados expedientes a este Tribunal;

9.5. determinar à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, visando dar efetividade ao disposto no art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da agência;

9.6. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avaliem a conveniência e a oportunidade de normatizar o intercâmbio de informações acerca das desvinculações na aplicação dos recursos dos fundos de telecomunicações, com vistas a propiciar maior transparéncia na sua gestão;

9.7. dar ciência ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações de que o não encaminhamento ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), do plano plurianual da Anatel, juntamente com a proposta orçamentária detalhada desta agência reguladora, afronta o art. 49 da Lei 9.472/1997;

9.8. dar ciência ao Ministério da Cultura de que a utilização dos recursos do Fundo

Nacional de Cultura, dentre os quais incluem-se os recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura ou da Agência Nacional do Cinema afronta o art. 2º, parágrafo único, da Lei 11.437/2006;

9.9. considerar em cumprimento a determinação do item 9.1 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário e as determinações dos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário;

9.10. em observância ao item 9.2.2 do Acórdão 1.169/2016-TCU-Plenário, encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados cópia desta deliberação, composta de relatório, voto e acórdão, em atendimento ao questionamento 3 da Solicitação de Informação 10/2015 da CDC;

9.11. informar à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados que o Tribunal de Contas da União, no âmbito do TC 008.584/2016-8, está examinando a regularidade da desvinculação de receitas por meio de medida provisória e tão logo o trabalho seja concluído e apreciado pelo Plenário do TCU, será encaminhada cópia do acórdão com os respectivos relatório e voto;

9.12. juntar cópia desta deliberação aos processos originários dos acórdãos monitorados nesta auditoria – TC 008.293/2015-5 (Acórdão 28/2016-TCU-Plenário) e TC 012.933/2013-9 (Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário), além do TC 008.584/2016-8;

9.13. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, bem como à 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tendo em vista a decisão proferida no âmbito do Processo nº 65319-70.2016.4.01.3400; e

9.14. declarar integralmente atendida a solicitação e arquivar o presente processo, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 12/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/4/2017 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0749-12/17-P.



13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

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

## GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 033.793/2015-8 [Apenso: TC 012.933/2013-9].

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Fundo de Fiscalização das Telecomunicações; Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações; Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Representação legal: Mariana Félix Gonçalves de Mateus e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

**SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO (PFC 38/2015) ACERCA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS DOS FUNDOS DAS TELECOMUNICAÇÕES (FISTEL, FUST E FUNTTEL), BEM COMO DOS ORIUNDOS DA CONDECINE. ATENDIMENTO POR MEIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, MONITORAMENTO DOS ACÓRDÃOS 2.320/2015-TCU-PLENÁRIO E 28/2016-TCU-PLENÁRIO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Deputado Federal Fábio Sousa, Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, detalhada na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 38, de 2015 (peça 1, p. 1), na qual se requer que seja realizada fiscalização acerca da arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel). Ademais, foram solicitadas informações sobre a parcela de recursos redirecionados pela Lei 12.485/2011 ao audiovisual, em especial a parcela prevista no art. 33, inciso III, da Medida Provisória 2.228-1/01, arrecadada e aplicada no âmbito da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

2. Para atender à solicitação, esta Corte determinou, por meio do Acórdão 1.093/2016-TCU-Plenário, a realização de auditoria operacional, cujo objetivo deveria contemplar, além dos pontos indicados na PFC 38/2015, o monitoramento do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3.072/2015-TCU-Plenário, e do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário.

3. A fiscalização, de registro Fiscalis 374/2016, foi realizada em conjunto pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom) e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), sob a coordenação da primeira. Os resultados obtidos foram consolidados no relatório à peça 74, que contou com anuência do corpo dirigente da unidade coordenadora (peças 75 e 76), o qual passou a transcrever, com os ajustes de forma pertinentes.

## “INTRODUÇÃO

### 1.1. Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 1.093/2016-TCU-Plenário, realizou-se auditoria operacional sobre a arrecadação e utilização dos fundos setoriais de telecomunicações, a qual também contemplou o monitoramento do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3.072/2015-TCU-Plenário, e do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário.

### 1.2. Antecedentes

2. Este trabalho teve origem em Solicitação do Congresso Nacional (SCN), autuada com base no Ofício 313/2015-CCTCI/P, de 2/12/2015 (peça 1, p. 1), no qual o Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) solicita a este Tribunal, por meio da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 38/de 2015, fiscalização sobre a arrecadação e aplicação dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), do Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), além de informações sobre a parcela de recursos redirecionados pela Lei 12.485/2011 destinados ao audiovisual, em especial a parcela prevista no art. 33, inciso III, da Medida Provisória 2.228-1/01, arrecadada e aplicada no âmbito da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

3. Ao apreciar o caso, este Tribunal, por meio do Acórdão 1.093/2016-TCU-Plenário, autorizou a realização da auditoria sobre os fundos setoriais, assim como determinou o monitoramento dos Acórdãos 2.320/2015-TCU-Plenário e 28/2016-TCU-Plenário, trabalhos anteriores desta Corte que abordam a arrecadação e uso dos fundos de telecomunicações e, por isso, guardam relação com o objeto da SCN, conforme detalhado a seguir.

#### 1.2.1. TC 012.933/2013-9: Representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) sobre a utilização do Fistel

4. Ao examinar representação formulada pela Semag sobre possível aplicação da fonte 78 (Recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel) pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) sem observância de sua vinculação legal, o Tribunal proferiu, em um primeiro momento, o Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, determinando à SOF que não utilizasse recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionados com objeto da vinculação legal (item 9.2.2) e que apresentasse um plano para a recomposição dos recursos da fonte 78 utilizados indevidamente (item 9.2.1).

5. Posteriormente, ao dar provimento parcial ao pedido de reexame interposto pela Secretaria de Orçamento Federal contra o acórdão citado, tornando sem efeito as citadas determinações, o Tribunal promoveu as seguintes determinações no **Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário** (modificado pelo Acórdão 3.072/2015-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 9.5 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;<sup>3</sup> (grifo nosso)

1.2.2. TC 008.293/2015-5: Relatório Sistêmico de Infraestrutura de Telecomunicações (Fisc Telecomunicações)

6. Ao examinar a evolução da política pública do setor de telecomunicações e identificar fragilidades de controle e publicidade relacionadas aos recursos do Fust e do Fistel, assim como um possível descompasso entre o volume arrecadado e sua utilização pelos fundos, este Tribunal, no **Acórdão 28/2016-TCU-Plenário**, promoveu o seguinte encaminhamento:

‘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;

(...)

9.5 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;’

7. Verifica-se, portanto, a relação entre a presente auditoria com os dois processos citados e a necessidade de monitoramento dos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, bem como dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário.

### 1.3. Objetivo e escopo da auditoria

8. Na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 38/2015, elaborada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), foram levantadas as seguintes questões a serem respondidas por esta fiscalização (peça 1, p. 9-10):

‘a) quanto foi arrecadado, desde a respectiva constituição de cada Fundo?

b) quanto foi aplicado?

- c) onde os recursos financeiros foram aplicados?
- d) a aplicação dos recursos financeiros foi feita de acordo com a destinação legal para a qual cada Fundo foi criado?
- e) caso parte dos recursos de qualquer dos Fundos não tenha sido aplicada, onde se encontra o saldo arrecadado e não aplicado?’

9. Adicionalmente, a CCTCI aprovou também que, em relação à parcela de recursos redirecionados pela Lei 12.485/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, deveriam ser respondidas as seguintes questões (peça 1, p. 11):

- ‘a) qual a parcela arrecadada pela Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), referente ao inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/01;
- b) quanto dos recursos de que trata o item anterior foi aplicado, incluindo o detalhamento dos programas, iniciativas e projetos em que os recursos foram aplicados.’

10. Desse modo, com base na solicitação da PFC 38/2015, a presente auditoria teve por objetivo reunir dados sobre arrecadação, aplicação e saldo dos citados fundos de telecomunicações, bem como verificar os controles sobre os recursos e a legalidade da sua utilização.

11. A partir desse objetivo e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo geridos e aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões da matriz de planejamento desta auditoria adiante indicadas:

- a) A Anatel e o MCTIC possuem controle adequado e suficiente sobre os recursos que são arrecadados e aplicados pelos fundos setoriais?
- b) A utilização dos recursos dos fundos está de acordo com as finalidades legais previstas?

12. As questões de auditoria descritas acima, assim como as questões da PFC, serão respondidas em seção específica sobre cada fundo.

13. Conforme abordado anteriormente, ainda no âmbito desta auditoria, por determinação do Acórdão 1.093/2016-TCU-Plenário, foi realizado o monitoramento dos Acórdãos 28/2016-TCU-Plenário (itens 9.1 e 9.2) e 2.320/2015-TCU-Plenário (itens 9.3 e 9.5).

14. No tocante ao escopo do trabalho, importante salientar que não foi objeto desta auditoria avaliar os controles pormenorizados da arrecadação e da despesa, isto é, não se analisaram aqui as sistemáticas de controle de adimplência dos tributos ou da prestação de contas dos recursos aplicados.

15. Assim, a avaliação sobre a adequabilidade e suficiência dos controles prevista na primeira questão diz respeito à capacidade dos gestores dos fundos de identificar, nos aspectos quantitativos e qualitativos, os montantes arrecadados e aplicados no âmbito dos fundos.

16. Vale mencionar, ainda, que, com relação à Condecine, nos moldes solicitados pela PFC 38/2015, foram colhidas apenas informações de arrecadação e utilização dos recursos, não se abordando neste trabalho questões afetas à gestão das referidas contribuições.

#### **1.4. Metodologia do Trabalho**

17. De modo a se estabelecer um corte temporal dos dados, foram solicitadas informações de arrecadação, aplicações e saldo até 30/6/2016. Assim, deve ser considerada esta data em todas as informações deste relatório que dizem respeito ao exercício de 2016.

18. No tocante especificamente ao Fistel, apesar de ter sido instituído em 1966, optou-se por estabelecer como marco inicial dos dados solicitados o ano de 1997, com a publicação da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT) e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações.

19. A respeito da metodologia utilizada neste relatório, é importante ressaltar que para o cômputo dos valores aplicados com recursos dos fundos em análise, consideraram-se as despesas

empenhadas e não os valores efetivamente pagos. Esse critério tem o objetivo de estabelecer uma coerência entre esses valores e os respectivos saldos dos fundos (superávit financeiro), os quais se baseiam também nos valores empenhados.

20. O superávit financeiro é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas (Lei 4.320/1964, art. 43, § 2º). Sendo que o ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários, enquanto o passivo financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária (Lei 4.320/1964, art. 105, §§ 1º e 3º).

21. Segundo o art. 58 da Lei 4.320/1964, o empenho de despesa pública cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Sendo assim, no ato da emissão do empenho, constitui-se o passivo financeiro para fins de cálculo do superávit financeiro (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª Edição, p. 93). Já o pagamento representaria apenas a entrega de numerário ao credor, e não alteraria o superávit financeiro.

22. No entanto, no tocante aos recursos transferidos a outros fundos ou desvinculados por meio de Desvinculação de Receitas da União (DRU), a análise efetuada se restringiu a identificar o montante transferido/desvinculado, não se preocupando, nesses casos, com o valor efetivamente empenhado. Como esses recursos são redirecionados do fundo original já no momento da arrecadação, esses valores, na prática, não afetam o ativo financeiro do fundo, não tendo qualquer impacto no saldo se os recursos foram ou não efetivamente empenhados.

23. A DRU, instrumento previsto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), passando a se chamar, a partir do ano 2000, de Desvinculação de Receitas da União. Tal dispositivo permite a desvinculação das receitas da União de parcela da arrecadação para pagamento de outras despesas que não aquelas para os quais os impostos e contribuições foram criados.

24. Originalmente com prazo certo para terminar (até 2003), a DRU vem sendo prorrogada através de emendas constitucionais. A Emenda Constitucional (EC) 93/2016, de 8/9/2016, foi a última editada para prorrogar o prazo de vigência da DRU, atualmente até 2023. Essa emenda também aumentou o percentual de desvinculação de recursos (de 20% para 30%), retirou as desvinculações de impostos e incluiu as taxas, dentre outras alterações.

25. Apesar de essas desvinculações ocorrerem diretamente na arrecadação, isto é, sem que os recursos sejam efetivamente contabilizados pelos sistemas do governo como recursos dos fundos setoriais, esses valores foram considerados no cômputo das receitas, pois buscou-se nesta auditoria demonstrar o montante total arrecadado em virtude das leis que criaram os fundos.

26. Como limitações do trabalho, vale citar a complexidade técnica do tema; a dificuldade de extração de informações dos sistemas orçamentários e financeiros; a indisponibilidade dos dados para todo o período analisado (o Siafi Operacional disponibiliza apenas dados de 2006 em diante, já o Tesouro Gerencial apenas de 2008 em diante); a inexistência de uma classificação por fonte específica para cada fundo (a classificação por fonte de recursos específica do Fistel – fonte 78 – se deu apenas em 2010); e a pulverização das informações em diversos órgãos.

27. A equipe utilizou como principais referências metodológicas os documentos ‘Manual de Auditoria Operacional’ (Portaria-Segecex 4/2010), ‘Padrões de Monitoramento’ (Portaria-Segecex 27/2009) e ‘Técnicas de Entrevista para Auditorias’ (Portaria-Segecex 11/2010).

28. A estratégia metodológica utilizada neste levantamento consistiu em:

- a) solicitação de informações sobre arrecadação, aplicação e saldo dos citados fundos de telecomunicações aos gestores dos fundos (Anatel, MCTIC e Ancine), bem como à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal;
- b) extração de dados nos sistemas de controle orçamentário e financeiro do Governo Federal (Siafi Operacional, Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial);

- c) conciliação entre os dados das diferentes fontes de informação, buscando identificar eventuais discrepâncias e inconsistências;
- d) realização de entrevistas com os gestores.

## **2. FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES (FISTEL)**

### **2.1. Visão Geral**

29. Criado pela Lei 5.070, de 7 de julho de 1966 (Lei do Fistel), o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, de natureza contábil, tem por finalidade ‘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 à essa execução’, conforme art. 1º do citado normativo.

30. Com o início do processo de privatização do setor de telecomunicações e, consequentemente, todas as mudanças sofridas pelo setor, o Fistel, sofreu substanciais alterações com a publicação da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), de modo a se adaptar a essa nova realidade, com a previsão, entre outras inovações, de novas fontes de receita para o fundo e de outras destinações aos recursos arrecadados.

31. Constituem-se como fontes de recursos do Fistel, conforme art. 2º da Lei 5.070/1966 (com redação dada pela Lei 9.472/1997), as seguintes receitas:

- a) receitas referentes à concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência;
- b) taxas de fiscalização das telecomunicações e multas;
- c) aplicações financeiras;
- d) outras receitas, como dotação no orçamento, doações, empréstimos, convênios, entre outras.

32. Conforme será demonstrado em seção específica, as duas primeiras receitas representam a quase totalidade dos recursos do fundo.

33. Além da utilização dos recursos pela Anatel, responsável pela execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, a Lei do Fistel, em seu art. 3º, prevê, ainda, a transferência de parte dos recursos arrecadados ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), bem como ao Tesouro Nacional.

34. Conforme será melhor detalhado a seguir, existe ainda, com base em outros dispositivos legais, a previsão de transferências de recursos ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

35. Importante mencionar também que, com o advento da Lei 11.652/2008, que criou a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), foi instituída a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), a ser paga também pelas empresas de telecomunicações em troca de uma redução, na mesma proporção, nas taxas do Fistel. No entanto, diante de contestação na justiça (Mandado de Segurança 2009.34.00.017899-8, que tramita na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal), atualmente os recursos devidos estão sendo depositados em conta judicial.

36. Nos mesmos moldes, a Lei 12.485/2011 instituiu a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), que tem como um dos seus fatos geradores ‘a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais’. Tal contribuição, também paga pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, reduziu a Taxa de Fiscalização de Funcionamento do Fistel, em compensação às taxas criadas.

37. Cabe mencionar ainda que os recursos do Fistel são continuamente alvo de novos projetos de lei que pretendem alterar as aplicações dos recursos do fundo, a exemplo do Projeto de Lei 5.201/16. O PL pretende autorizar a utilização de até 10% das transferências do Fistel ao Tesouro Nacional para os órgãos da polícia judiciária para a realização exclusiva de atividades de monitoramento preventivo, ostensivo e investigativo de crimes cibernéticos.

## 2.2. Arrecadação do Fistel

38. Com base em informações encaminhadas pela Anatel por meio do Ofício 71/2016/SEI/AUD-ANATEL (peça 37), de 27/9/2016, foi possível calcular a arrecadação histórica do fundo, entre 1997 e 2016. Tais informações correspondem à conciliação da arrecadação do Fistel, realizada pela Anatel e STN, totalizando aproximadamente R\$ 85 bilhões, conforme detalhado na tabela a seguir:

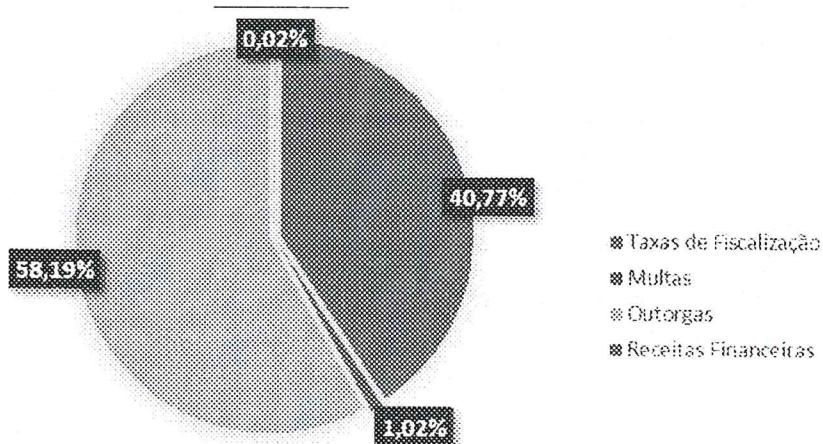
Tabela 1 – Arrecadação do Fistel (R\$ milhões)

Ano	Outorgas	Taxas de Fiscalização	Multas	Receitas Financeiras	Total
1997	1.517,21	107,01			1.624,22
1998	9.357,69	554,26			9.911,95
1999	4.032,61	393,31			4.425,92
2000	4.666,58	598,61			5.265,19
2001	3.653,41	617,11			4.270,52
2002	1.598,27	650,19	2,62		2.251,08
2003	198,24	794,54	3,21		995,99
2004	442,85	1.180,43			1.623,28
2005	100,62	1.018,36	43,38	0,72	1.163,08
2006	185,04	1.753,30	79,05	1,54	2.018,93
2007	1.041,71	1.953,53	87,03	1,28	3.083,55
2008	3.729,19	2.576,98	108,14	1,66	6.415,97
2009	2.255,37	2.587,07	65,44	1,54	4.909,42
2010	363,13	2.989,17	76,78	1,56	3.430,64
2011	3.553,13	3.635,92	76,22	1,83	7.267,10
2012	1.816,84	3.023,10	71,85	2,27	4.914,06
2013	2.014,11	2.805,47	89,97	2,44	4.911,99
2014	5.887,57	2.759,39	121,27	2,06	8.770,29
2015	2.319,38	3.038,87	38,98	2,64	5.399,87
2016*	994,90	1.798,97	4,67	1,21	2.799,75
Total	49.727,85	34.835,59	868,61	20,75	85.452,80

Fonte: Memorando 20/2016/SEI/AFFO/SAF (peça 37, p. 3).

39. É possível identificar na tabela acima que a quase totalidade das receitas do Fistel dizem respeito aos recursos arrecadados com taxas de fiscalização e com outorgas de serviços de telecomunicações, que representam aproximadamente 99% do fundo:

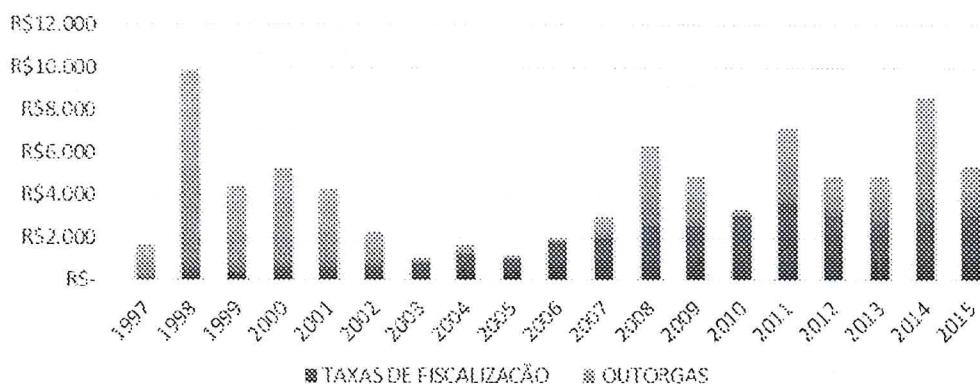
Gráfico 1 – Receitas do Fistel por fonte de recursos



Fonte: elaborado com base nos dados do Memorando 20/2016/SEI/AFFO/SAF (peça 37, p. 3).

40. Infere-se da tabela 1 que as duas principais receitas do Fistel possuem diferentes fluxos de arrecadação, tendo as taxas de fiscalização um comportamento mais linear e constante, enquanto que os valores pagos pelas outorgas, apesar de representarem um montante mais significativo, se caracterizam por uma maior volatilidade.

Gráfico 2 – Fluxos de arrecadação das receitas do Fistel (R\$ milhões)



Fonte: elaborado com base nos dados do Memorando 20/2016/SEL/AFFO/SAF (peça 37, p. 3), desconsiderando o ano de 2016.

41. Para entender esse comportamento, é necessário esclarecer que as taxas de fiscalização das telecomunicações que compõem o Fistel são a Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF). Tais tributos são devidos pelas empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, quando da emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações, no caso da TFI, e anualmente, no tocante à TFF, correspondendo esta a 33% dos valores fixados para a TFI (Lei 12.485/2011, art. 28). Ressalta-se que antes da promulgação dessa lei, no período compreendido entre 2009 e 2011, o valor da TFF correspondia a 45% da TFI (Lei 11.652/2008, art. 33), e a 50% antes desse período.

42. Essas taxas, ao terem como fato gerador, direta (TFI) ou indiretamente (TFF), a emissão da licença de funcionamento das estações, incidindo, ademais, sobre cada *chip* habilitado no país, possuem, por consequência, relação direta com a situação atual e com o crescimento do mercado de telecomunicações, o que dá a esses tributos a característica de certa regularidade.

43. No caso das receitas de outorgas, todavia, existe intrínseca relação não apenas com a disponibilidade de espectro, mas também com as diretrizes políticas do setor, sendo, desse modo, receitas com grande variação entre os valores arrecadados.

44. Cabe mencionar que não foi identificada a ocorrência de Desvinculação de Recursos da União (DRU) nas receitas do Fistel, pois até a publicação da EC 93/2016, em 8/9/2016, esta incidia apenas sobre impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

45. No entanto, com a publicação da EC 93/2016, retirou-se a incidência sobre os impostos, mas se permitiu a desvinculação sobre taxas. Logo, supõe-se que, em 2016, haveria a incidência de DRU sobre as receitas do Fistel decorrentes da TFI e TFF. Porém, até o término da fase de execução desta auditoria, ainda não haviam sido realizados os ajustes no Siafi para refletir as disposições da EC 93/2016, que retroagiriam ao início de 2016. Dessa forma, não se considerou a incidência de DRU nos recursos do Fistel.

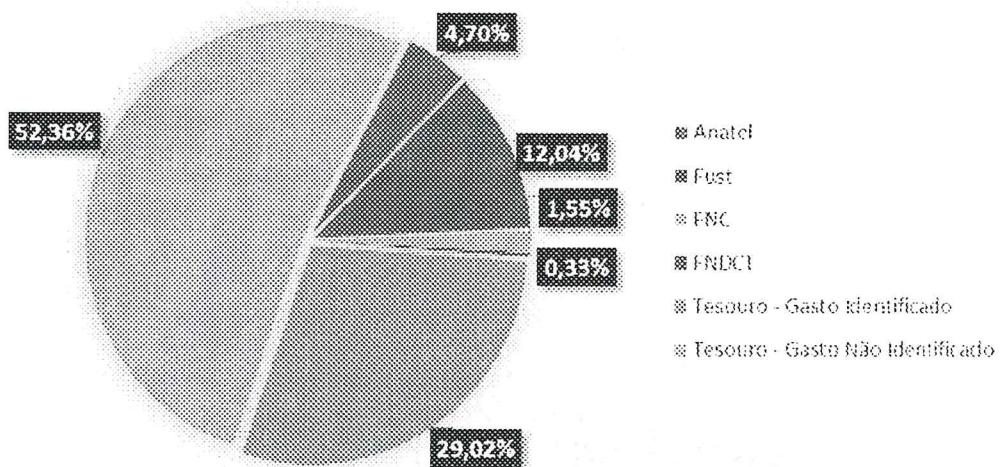
### 2.3. Aplicações dos recursos do Fistel

46. A finalidade originária do Fistel, conforme se depreende do art. 1º da Lei 5.070/1966, reside em prover recursos para a execução da fiscalização de serviços de telecomunicações.

47. No entanto, o grande volume de recursos arrecadados no âmbito do Fistel foi redirecionado também a outras finalidades, diante da previsão de novas destinações por meio de legislação ulterior.

48. Da consolidação dos dados apresentados pelas entidades envolvidas e coletados diretamente do sistema Tesouro Gerencial, elaborou-se o gráfico abaixo que ilustra a distribuição dos recursos Fistel nas diversas destinações de 1997 a 2016.

Gráfico 3 – Aplicações dos recursos do Fistel (1997 a 2016)



Fonte: elaboração própria.

49. A seguir serão detalhadas as destinações legalmente previstas para os recursos do fundo, com a descrição do arcabouço legal e das características quantitativas e qualitativas dos gastos efetuados.

#### **2.3.1. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)**

50. No tocante à utilização dos recursos pela agência, ou seja, na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, a Lei do Fistel estabelece uma lista taxativa de atividades que podem ser financiadas com recursos do fundo (Lei 5.070/1966, art. 3º, com redação dada pela LGT), quais sejam:

- na instalação, custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no país;
- na aquisição de material especializado necessário aos serviços de fiscalização;
- na fiscalização da elaboração e execução de planos e projetos referentes às telecomunicações;
- no atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela realizadas no exercício de sua competência.

51. Conforme informações encaminhadas pela Anatel (peça 37) e pela SOF (peça 43), os recursos efetivamente empenhados nas atividades relacionadas à fiscalização do setor de telecomunicações somam aproximadamente R\$ 3,7 bilhões, o que representa em torno de 4% do total de recursos arrecadados de 1997 a 30/6/2016, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 – Recursos do Fistel aplicados em fiscalização de telecomunicações – 1997 a 2016 (R\$)

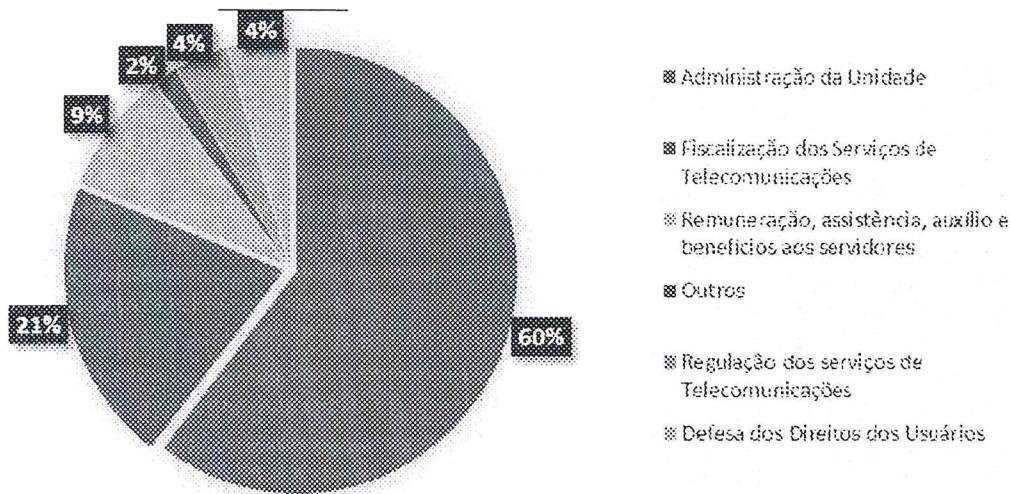
Ano	Valor	Ano	Valor
1997	1.199.012,72	2007	247.174.487,96
1998	135.150.136,00	2008	276.735.105,52
1999	222.316.508,00	2009	295.323.976,29
2000	223.836.736,17	2010	132.571.956,32
2001	198.904.427,16	2011	141.122.753,43
2002	258.135.699,89	2012	175.263.209,32
2003	230.561.721,07	2013	200.692.701,60
2004	251.542.441,97	2014	144.167.589,08
2005	221.687.969,36	2015	101.469.837,79

<b>2006</b>	218.739.149,31	<b>2016</b>	53.455.041,46
<b>Total</b>			<b>3.730.050.460,42</b>

Fonte: com exceção do ano de 1997, retirado do Ofício 71/2016/SEI/AUD-ANATEL (peça 37), foram considerados na tabela acima os valores identificados pela Secretaria de Orçamento Federal e encaminhados pelo Ofício 60074/2016-MP (peça 43), devido ao seu maior detalhamento.

52. Foi possível agrupar esse montante de R\$ 3,7 bilhões de recursos do Fistel utilizados pela agência em seis categorias distintas, conforme gráfico a seguir. Essa separação possui apenas caráter ilustrativo, haja vista a natural interação entre as diversas ações exercidas pela Anatel.

Gráfico 4 – Distribuição dos recursos do Fistel utilizados pela Anatel (1997 a 2016)



Fonte: elaborado com base nos dados do Ofício nº 60074/2016-MP (peça 43).

53. Ressalta-se que, na seção deste relatório que trata do monitoramento do Acórdão 2.320-TCU-Plenário, foram tecidas considerações sobre a baixa destinação dos recursos do Fistel às atividades relacionadas à fiscalização exercida pela Anatel (itens 234 a 262).

### 2.3.2. Transferências ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)

54. O art. 51 da LGT deu nova redação ao art. 3º da Lei 5.070/1966 e estabeleceu a previsão da transferência de recursos do Fistel para o Fust, de modo a permitir o cumprimento das obrigações de universalização.

‘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: (...)’ (grifo nosso)

55. Com a instituição do Fust pela Lei 9.998/2000, estabeleceu-se, em seu art. 6º, que 50% dos recursos arrecadados pelo Fistel relativos à concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, além de multas, indenizações e prestação de serviços técnicos pela Anatel seriam destinados ao fundo de universalização, até o limite anual de R\$ 700 milhões.

56. Dos dados apresentados pela Anatel (peça 37), é possível identificar que foram destinados ao Fust, desde de 2001, aproximadamente R\$ 9,5 bilhões, conforme discriminado abaixo:

Tabela 3 – Recursos do Fistel destinados ao Fust (R\$)

Ano	Valor	Ano	Valor
2001	700.000.000,00	2009	733.382.522,86
2002	700.000.000,00	2010	221.048.181,49
2003	100.362.009,41	2011	1.815.604.039,16
2004	221.749.255,65	2012	945.026.349,78

2005	72.138.925,45	2013	699.912.002,05
2006	131.242.442,78	2014	699.731.519,86
2007	560.645.657,47	2015	701.955.725,49
2008	754.790.780,17	2016	502.015.466,02
<b>Total</b>			<b>9.559.604.877,64</b>

Fonte: Memorando 20/2016/SEI/AFFO/SAF, elaborado pela Anatel (peça 37, p. 5).

57. Ressalta-se que as receitas e despesas do Fust serão objeto de maior detalhamento em seção específica deste relatório (itens 88 a 132).

### **2.3.3. Transferências ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)**

58. Conforme o art. 1º da Lei 11.540/2007, o FNDCT é um fundo de natureza contábil, instituído pelo Decreto-Lei 719/1969, e tem por objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas em promover o desenvolvimento econômico e social do país.

59. Vinculados ao FNDCT existem atualmente dezesseis fundos setoriais, dos quais dois fundos (CT-Espacial e CT-Infra) recebem recursos diretamente do Fistel.

60. A Lei 9.994/2000, ao instituir o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial (CT-Espacial), estabeleceu, em seu art. 1º, inciso I, que 25% das receitas do Fistel provenientes da utilização de posições orbitais seriam direcionadas a este programa espacial como uma das suas fontes de recursos.

61. Todavia, com a publicação da Lei 10.197/2001, que alterou o Decreto-Lei 719/1969, 25% desses recursos antes alocados no CT-Espacial/FNDCT foram redirecionados ao Fundo de Infraestrutura (CT-Infra), criado para viabilizar a modernização e ampliação da infraestrutura e dos serviços de apoio à pesquisa desenvolvida em instituições públicas de ensino superior e de pesquisas brasileiras.

62. Dos dados apresentados pela STN (peça 59 e peça 70, p. 1-53) e por meio de consultas ao Tesouro Gerencial (peça 70, p. 54-55), foi identificada, entre os anos de 2004 a 2016, a transferência ao FNDCT de aproximadamente R\$ 263 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Recursos do Fistel destinados ao FNDCT (R\$)

Ano	Valor	Ano	Valor
2004	1.374.417,80	2011	15.599.416,90
2005	2.075.996,79	2012	62.502.872,37
2006	17.742.724,52	2013	12.550.489,16
2007	11.970.893,75	2014	46.851.351,27
2008	12.648.759,24	2015	10.501.426,57
2009	16.077.631,69	2016	35.203.506,19
2010	18.535.779,42		
<b>Total</b>			<b>263.571.949,80</b>

Fonte: para os anos de 2004 e 2005 foram considerados os dados do Ofício 261/2015/COGER/GABIN/STN/MF-DF; entre 2006 e 2014, o Ofício 20/2016/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF (peça 59); e para 2015 e 2016, foram utilizados dados do Tesouro Gerencial.

63. Ressalta-se, mais uma vez, que não foi objeto dessa auditoria a análise dos gastos efetivamente empenhados com recursos do Fistel no âmbito do FNDCT, mas apenas a identificação do montante destinado a este fundo.

### **2.3.4. Transferências à Ancine e ao Fundo Nacional de Cultura (FNC)**

64. Com a publicação da Medida Provisória 2.228-1/01, que criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine), definiu-se que até 3% dos recursos do Fistel decorrentes de concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência constituiriam receitas dessa agência, até o limite anual de R\$ 30 milhões, conforme art. 11,

inciso II, do citado normativo.

65. Com o advento da Lei 11.437/2006, apesar da revogação do mencionado dispositivo, as citadas receitas foram redirecionadas ao Fundo Nacional de Cultura, tendo o seu percentual alterado para 5%, conforme seu art. 2º, inciso VII:

‘Art. 2º Constituem receitas do FNC, alocadas na categoria de programação específica, referidas no art. 1º desta Lei:

(...)

VII - 5% (cinco por cento) dos recursos a que se referem as alíneas ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘j’ do *caput* do art. 2º da Lei n. 5.070, de 7 de julho de 1966;’

66. O Fundo Nacional de Cultura, criado pela Lei 7.505/1986 e restabelecido pela Lei 8.313/1991, possui natureza contábil e se destina, de modo geral, a promover e estimular a produção cultural e artística brasileira.

67. O total de recursos direcionados do Fistel à Ancine (até 2006) e ao FNC (a partir de 2007) foi calculado a partir de dados encaminhados pela STN (peça 59 e peça 70, p. 1-53) e de pesquisa no sistema Tesouro Gerencial (peça 70, p. 56), totalizando aproximadamente R\$ 1,2 bilhão:

Tabela 5 – Recursos do Fistel destinados à Ancine/FNC (R\$)

Ano	Valor	Ano	Valor
2004	12.803.880,43	2011	181.455.676,56
2005	4.248.864,30	2012	83.527.762,13
2006	7.834.774,24	2013	104.536.725,78
2007	55.515.047,60	2014	292.864.977,17
2008	191.849.373,32	2015	118.010.903,82
2009	115.347.796,81	2016	43.277.064,07
2010	21.935.935,19		
<b>Total</b>			<b>1.233.208.781,42</b>

Fonte: Ofício 261/2015/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 15/7/2015 (2004 e 2005), Ofício 20/2016/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF, de 25/10/2016 (2006 a 2015) e Tesouro Gerencial (2016).

### **2.3.5. Tesouro Nacional – Gastos Identificados**

68. O art. 3º da Lei 5.070/1966, com a nova redação dada pela Lei 9.472/1997 (LGT), estabeleceu a previsão da transferência de recursos do Fistel, não somente ao Fust, como também ao Tesouro Nacional.

69. Desse modo, esses recursos transferidos perderiam a vinculação originária do fundo, permitindo, assim, a sua aplicação em despesas não relacionadas à fiscalização de telecomunicações.

70. Ao se debruçar sobre o tema, este Tribunal, no Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, entendeu pela legalidade dessa transferência, desde que fossem garantidos os recursos necessários à fiscalização das telecomunicações, conforme será analisado em item específico deste relatório (item 6.2).

71. É de se salientar, todavia que, como limitação desta auditoria, só é possível identificar a utilização dos recursos do Fistel pelo Tesouro Nacional a partir de 2010, quando foi criada a classificação de fonte de recursos específica para o fundo (fonte 78). Os únicos empenhos identificados anteriores a essa data dizem respeito a gastos no Ministério das Comunicações, nos anos de 2008 e 2009, nos quais foram utilizados recursos da fonte 74 (fonte detalhada 174041059 - Taxa de Fiscalização das Telecomunicações), que compunha o Fistel naqueles anos.

72. Por meio dos dados encaminhados pela Secretaria de Orçamento Federal (peça 43) e coletados no sistema Tesouro Gerencial (peça 70, p. 57-58), foi possível mapear que pelo menos desde 2008 o Tesouro Nacional utilizou em torno de R\$ 23 bilhões de recursos do Fistel em outras atividades não relacionadas à fiscalização dos serviços de telecomunicações.

Tabela 6 – Recursos do Fistel aplicados pelo Tesouro (R\$)

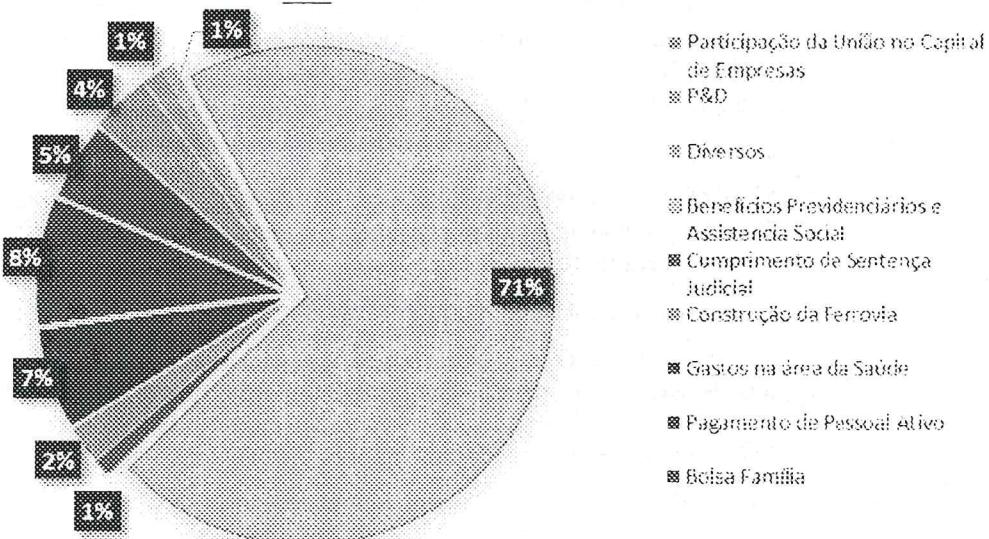
Ano	Valor	Ano	Valor
2008	110.963.742,44	2013	4.429.390.597,59
2009	123.822.876,37	2014	230.260.362,92
2010	2.921.018.235,56	2015	11.484.283.620,00*
2011	135.261.218,49	2016	0,00
<b>Total</b>	<b>3.600.975.595,82</b>		
			<b>23.035.976.249,19</b>

Fonte: dados retirados do Ofício 60074/2016-MP, para os anos entre 2010 e 2016, e do Tesouro Gerencial, para 2008 a 2009.

\*Do valor de R\$ 13,8 bilhões identificado pela SOF como recursos do Fistel aplicados no ano de 2015, foi necessário subtrair R\$ 2.315.716.380,00, pois esse valor foi, na verdade, desvinculado da UO Fust (Tabela 9), estando, assim, já contabilizado no montante destinado ao fundo de universalização.

73. Do montante identificado, foi possível agrupar as diversas ações executadas com esses recursos em nove categorias principais, conforme gráfico abaixo. No entanto, destaca-se a predominância de gastos relacionados ao pagamento de benefícios previdenciários e promoção de assistência social, que representam 71% dos empenhos realizados pelo Tesouro com recursos do Fistel.

Gráfico 5 – Distribuição dos Gastos do Tesouro com Recursos do Fistel



Fonte: elaborado com base dos dados retirados do Ofício 60074/2016-MP.

74. Ao se examinar esses dados e estabelecer uma comparação com os dispêndios na finalidade originária do fundo, se sobressai que, no período entre 2010 e 2016, o governo destinou mais recursos do Fistel para o Programa Bolsa Família (R\$ 1,1 bilhão) do que para o exercício das atividades de fiscalização da Anatel (R\$ 948 milhões), conforme dados da Tabela 2.

### 2.3.6. *Tesouro nacional – Gastos Não Identificados*

75. Ao se confrontar os dados sobre o total de recursos arrecadados e o saldo atual do fundo, é possível inferir que 93% das receitas do Fistel já foram utilizadas pelo governo, o que corresponde a aproximadamente R\$ 79,3 bilhões.

76. No entanto, com base no mapeamento dos gastos descrito nos itens anteriores, identificou-se que para grande parte desses recursos não houve um efetivo controle sobre a sua destinação, não sendo possível mapear onde foram gastos mais de R\$ 41,5 bilhões, o que representa 52% do montante usufruído.

77. Com exceção dos gastos despendidos na unidade orçamentária da Anatel, na qual foi possível mapear a utilização dos recursos desde 1997, o efetivo controle dos recursos se deu apenas a partir

de 2010, momento no qual foi instituída pela SOF uma classificação por fonte de recursos específica para o Fistel (fonte 78). Antes desse período, as receitas arrecadadas no âmbito do fundo eram pulverizadas em diversas classificações por fonte (00, 50, 29, 74 e 90), sendo que a maior parte dos recursos foram classificados sem o seu detalhamento de fonte, ou seja, foram lançados de modo genérico como, por exemplo, 129000000 (Recursos de Concessões e Permissões).

78. Desse modo, tomando o exemplo da fonte acima, ao se contabilizar uma receita sem o seu detalhamento, torna-se inviável distinguir, no momento da sua aplicação e em unidades orçamentárias distintas, se determinado recurso teve origem em concessão específica de telecomunicações (receita do Fistel) ou em qualquer outra concessão realizada pelo governo federal, pois ambas teriam a mesma classificação.

79. Além da generalidade da classificação por fonte, outro obstáculo à obtenção das informações reside na própria limitação dos sistemas de controle orçamentários e financeiros utilizados pelo governo federal.

80. Apesar de o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) ter sido implantado em 1987, a extração de informações gerenciais desse sistema só é possível a partir de 2006, com o lançamento do Siafi Gerencial. Antes dessa data, como afirmaram os técnicos do Tesouro, a coleta dos dados sobre a destinação dos recursos do Fistel se mostraria uma tarefa de difícil execução, de elevado custo e de possível insucesso, diante do não detalhamento da fonte descrito acima.

81. No entanto, em que pese a falta de controle sobre a efetiva destinação dos recursos, é possível concluir que o montante não mapeado de mais de R\$ 40 bilhões foi efetivamente utilizado pelo Tesouro Nacional, haja vista que esses não foram utilizados pela Anatel ou transferidos aos fundos (Fust, FNDCT e FNC).

#### 2.4. Saldo

82. Conforme informação constante do Memorando 20/2016/SEI/AFFO/SAF (peça 37, p. 3) a Anatel informou que, após consulta à Secretaria do Tesouro Nacional, o saldo do Fistel em 30/6/2016 era de R\$ 6.066.146.557,28.

#### 2.5. Atuação da Anatel como gestora do Fistel

83. No tocante à gestão exercida pela Anatel sobre o Fistel, identificou-se que a agência promove uma limitada administração dos recursos, restringindo o seu controle apenas sobre os valores do fundo por ela aplicados, sem exercer um monitoramento sobre o montante transferido a outros fundos ou ao Tesouro Nacional.

84. Constatou-se que a Anatel tem como foco de atuação a gestão principalmente sobre a arrecadação das receitas do Fistel, administrando os procedimentos de pagamento e estabelecendo controles da adimplência das contribuições. No entanto, conforme se identifica nas informações prestadas pela agência, o que foi corroborado pelas entrevistas com os gestores, não são estabelecidos procedimentos de supervisão sobre os recursos do fundo transferidos e utilizados em outras finalidades, os quais, como restou demonstrado, representam a maior parte dos recursos.

85. Conforme mencionando anteriormente, é importante ressaltar que não há que se falar em ilegalidade dessa utilização dos recursos em outras finalidades, dada a previsão de transferência de recursos do Fistel ao Tesouro Nacional na Lei do Fistel, conforme entendimento do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário.

86. Em que pese a decisão pela destinação da maior parte dos recursos do Fistel não ser, na prática, da Anatel, a administração do fundo, conforme art. 50 da Lei 9.472/1997, é competência exclusiva da agência. Assim, cabe à Anatel estabelecer controles sobre todos os recursos arrecadados e aplicados em fiscalização e também sobre o montante desvinculado para outras finalidades, de modo a permitir uma prestação de contas à sociedade sobre o real destino dos recursos do Fistel.

87. Desse modo, entende-se oportuno **determinar à Anatel que estabeleça procedimentos de controle não somente sobre os recursos do Fistel por ela aplicados, mas também sobre os valores transferidos a outros fundos e ao Tesouro Nacional, dando publicidade em sua página**

**da internet tanto dos recursos aplicados em fiscalização de telecomunicações, como em atividades não relacionadas a essa fiscalização.**

### **3. FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (FUST)**

#### **3.1. Visão Geral**

88. A Lei 9.472/1997 (LGT) estabeleceu, no tocante aos serviços de telecomunicações prestados em regime público, obrigações de universalização, com o objetivo, conforme seu art. 79, § 1º, de ‘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’.

89. Segundo a LGT, essas obrigações podem ser financiadas diretamente pela prestadora de serviços, nos termos do contrato de concessão (art. 80, § 2º), ou, caso esse custo não possa ser recuperado com a exploração eficiente do serviço, por recursos do orçamento ou de um fundo especificamente criado para essa finalidade (art. 81, inciso II).

90. Em atenção ao citado dispositivo, foi instituído pela Lei 9.998, de 17/8/2000, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), com a finalidade, conforme seu art. 1º, 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’.

91. O art. 2º da Lei do Fust dispõe ser competência do Ministério das Comunicações (atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações – MCTIC) formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com recursos do fundo.

92. À Anatel caberia, conforme estipulado no art. 4º, implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e atividades que aplicarem recursos do Fust; elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações a sua proposta orçamentária, bem como prestar contas da execução orçamentária e financeira do fundo.

93. Para o atendimento das informações solicitadas pela PFC, foram realizadas diligências junto à Anatel, à STN e à SOF (respectivamente pelos Ofícios 0463/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom – peça 23; 0465/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom – peça 25; e 0466/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom – peça 26, todos de 9/9/2016), com o objetivo de obter, para o período entre 2001 e 2016, informações sobre os valores arrecadados e o saldo, sobre os recursos empenhados e executados em ações enquadradas nos objetivos legais do fundo (incisos I a XIV do art. 5º da Lei 9.998/2000); bem como dos recursos porventura utilizados em outras ações que não se enquadrassem nesses objetivos.

#### **3.2. Arrecadação do Fust**

94. A Lei do Fust delineia as fontes de receitas do fundo, conforme art. 6º, *in verbis*:

‘Art. 6º Constituem receitas do Fundo:

I - dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;

II - cinquenta por cento dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, até o limite máximo anual de setecentos milhões de reais;

III - preço público cobrado pela Agência Nacional de Telecomunicações, como condição para a transferência de concessão, de permissão ou de autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência, a ser pago pela cessionária, na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, nos termos da regulamentação editada pela Agência;

IV - contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, excluindo-se o Imposto sobre

Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;

V - doações;

VI - outras que lhe vierem a ser destinadas.'

95. Os recursos mencionados no inciso do II *supra* são constituídos das seguintes fontes, conforme o art. 2º da Lei 5.070/1966 (Lei do Fistel):

'Art. 2º (...)

c) relativas ao exercício do poder concedente dos serviços de telecomunicações, no regime público, inclusive pagamentos pela outorga, multas e indenizações;

d) relativas ao exercício da atividade ordenadora da exploração de serviços de telecomunicações, no regime privado, inclusive pagamentos pela expedição de autorização de serviço, multas e indenizações;

e) relativas ao exercício do poder de outorga do direito de uso de radiofrequência para qualquer fim, inclusive multas e indenizações;

(...)

j) decorrentes de quantias recebidas pela aprovação de laudos de ensaio de produtos e pela prestação de serviços técnicos por órgãos da Agência Nacional de Telecomunicações.'

96. A tabela abaixo apresenta a arrecadação do Fust, de acordo com dados informados pela Anatel (peça 37) e também coletados pela equipe de auditoria no sistema Tesouro Gerencial (peça 63). Foram discriminadas as receitas provenientes do Fistel (art. 6º, inciso II) e as demais receitas próprias do Fust.

Tabela 7 – Arrecadação do Fust – 2001 a 2016 (R\$)

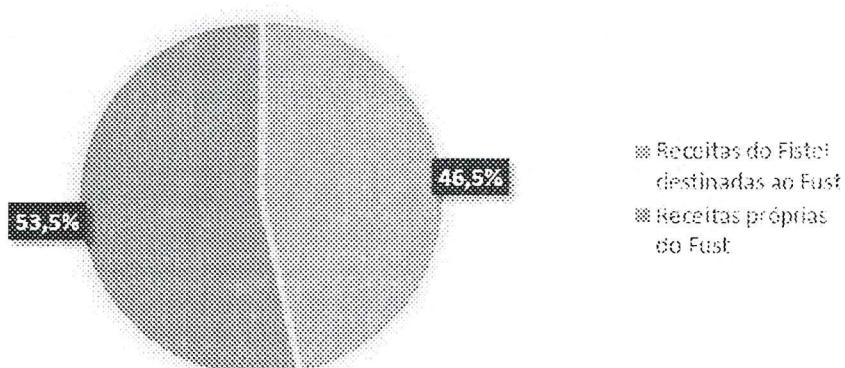
Ano	Receitas do Fistel destinadas ao Fust	Receitas próprias do Fust	Total
2001	700.000.000,00	345.192.612,36	1.045.192.612,36
2002	700.000.000,00	399.440.420,88	1.099.440.420,88
2003	100.362.009,41	430.304.648,05	530.666.657,46
2004	221.749.255,65	489.614.391,91	711.363.647,56
2005	72.138.925,45	523.339.168,51	595.478.093,96
2006	131.242.442,78	502.280.030,71	633.522.473,49
2007	560.645.657,47	601.136.625,54	1.161.782.283,01
2008	754.790.780,17	689.084.278,12	1.443.875.058,29
2009	733.382.522,86	702.956.149,37	1.436.338.672,23
2010	221.048.181,49	765.449.641,61	986.497.823,10
2011	1.815.604.039,16	901.994.399,45	2.717.598.438,61
2012	945.026.349,78	978.098.282,60	1.923.124.632,38
2013	699.912.002,05	1.013.461.912,27	1.713.373.914,32
2014	699.731.519,86	1.057.041.600,58	1.756.773.120,44
2015	701.955.725,49	1.080.725.294,00	1.782.681.019,49
2016	502.015.466,02	532.670.589,84	1.034.686.055,86
<b>Total</b>	<b>9.559.604.877,64</b>	<b>11.012.790.045,80</b>	<b>20.572.394.923,44</b>

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela Anatel (Ofício 71/2016/SEI/AUD-ANATEL), além de dados retirados do Tesouro Gerencial (peça 63).

97. Com base nas informações da tabela acima, é possível calcular que as receitas arrecadadas

diretamente pelo Fust correspondem a 53,5% da arrecadação total, enquanto aquelas com origem no Fistel representam 46,5%.

Gráfico 6 – Receitas do Fust por fonte de recursos



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela Anatel (Ofício 71/2016/SEI/AUD-ANATEL), além de dados retirados do Tesouro Gerencial (peça 63).

98. Destaca-se que, dentre as receitas arrecadadas diretamente pelo Fust, quase a totalidade (99,99%) provém de contribuições de 1% da receita operacional bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, conforme previsto no inciso IV, do art. 6º da Lei do 9.998/2000.

99. Impende ressaltar que as receitas do fundo sobre as quais houve a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) foram consideradas no cômputo dos valores totais arrecadados.

100. Como será melhor detalhado a seguir, apesar de a DRU ocorrer diretamente na arrecadação, isto é, não sendo contabilizada pelos sistemas do governo como recursos do Fust, buscou-se, com o critério utilizado, refletir o montante total efetivamente arrecadado em virtude da lei que criou o fundo.

101. Sobre as receitas do Fistel destinadas ao Fust, é possível identificar da tabela acima que, nos exercícios de 2008, 2009, 2011, 2012 e 2015, o montante transferido ultrapassou o limite de R\$ 700 milhões previsto no art. 6º, inciso II, da Lei 9.998/2000.

102. Questionada sobre essa inconsistência em reunião realizada em 14/10/2016, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício 20/2016/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF (peça 59), afirmou que, ao final de cada exercício, caso seja verificada a citada extrapolação, realiza os ajustes nas receitas e que já havia iniciado as tratativas com a Anatel para a resolução da irregularidade para os anos de 2011 e 2012.

103. Assim, considerando que foram transferidos em torno de R\$ 1,45 bilhão em desconformidade com a Lei do Fust e que a STN se pronunciou apenas sobre os anos de 2011 e 2012, entende-se indispensável **determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que promova os ajustes necessários com vistas à adequação dos valores destinados do Fistel ao Fust, diante da extrapolação do limite de R\$ 700 milhões previsto no art. 6º, inciso II, da Lei 9.998/2000, nos exercícios de 2008, 2009, 2011, 2012 e 2015.**

### 3.3. Aplicações dos recursos do Fust

104. Segundo o art. 5º da Lei 9.998/2000, os recursos do Fust devem ser aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com o plano geral de metas para universalização, contemplando, entre outros, os seguintes objetivos:

‘Art. 5º (...):

I - atendimento a localidades com menos de cem habitantes;

II - (VETADO)

III - complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo;

IV - implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefônico, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde;

V - implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde;

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;

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 frequentados por população carente, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo;

VIII - instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas;

IX - atendimento a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico;

X - implantação de acessos individuais para órgãos de segurança pública;

XI - implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço público, civis ou militares, situadas em pontos remotos do território nacional;

XII - fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a instituições de assistência a deficientes;

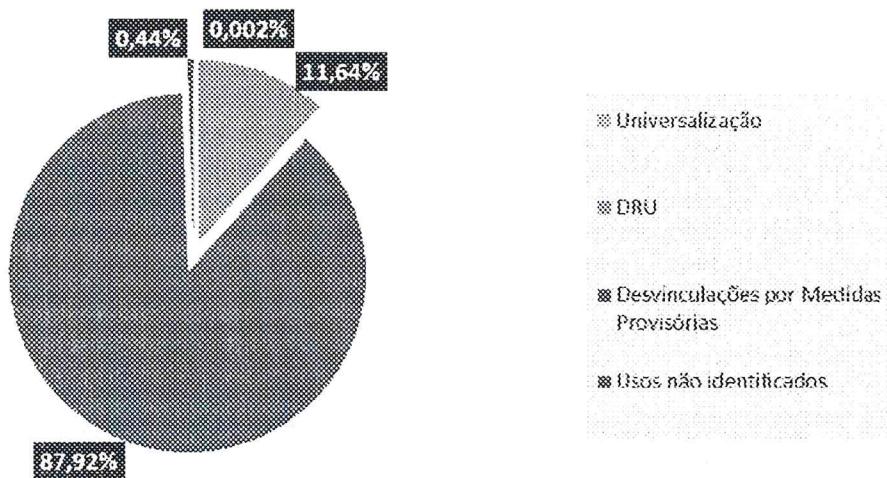
XIII - fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a deficientes carentes;

XIV - implantação da telefonia rural.'

105. Com base nas informações coletadas, foi possível identificar que, dos mais de R\$ 20 bilhões arrecadados, já foram utilizados pelo governo R\$ 17,28 bilhões, ou seja, 84% do total das contribuições.

106. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das aplicações dos recursos do Fust desde sua criação, em 2000, até junho de 2016, as quais serão detalhadas nos itens a seguir. Ressalta-se, mais uma vez, que a DRU foi considerada como um tipo de aplicação dos recursos do fundo, de modo a se permitir a visualização mais completa possível da destinação dos valores.

Gráfico 7 – Aplicações dos recursos do Fust (2001 a 2016)



Fonte: elaboração própria.

### **3.3.1. Universalização dos Serviços de Telecomunicações**

107. Os recursos do fundo utilizados efetivamente para a universalização dos serviços de telecomunicações, razão de ser da criação do Fust, correspondem a pouco mais de R\$ 341 mil, ou seja, menos de 0,002% dos recursos arrecadados.

108. Os gastos citados se referem à implementação do Plano de Metas para Universalização de

Serviços de Telecomunicações em Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva (PMU I), aprovado pelo Decreto 6.039/2007. Por meio da implementação deste plano, segundo o Relatório de Gestão da Anatel de 2009, as instituições cadastradas receberam instalação gratuita de uma linha telefônica em sua sede; fornecimento, instalação e manutenção dos equipamentos que permitem o uso do telefone fixo pelas pessoas com deficiência auditiva; e isenção mensal do valor da assinatura básica, que inclui a utilização de uma franquia de minutos em chamadas locais.

109. Ressalta-se, mais uma vez, que não foi objeto deste trabalho identificar as razões para a não aplicação dos recursos em ações de universalização, mencionando-se, todavia, importante auditoria deste Tribunal sobre esse tema, resultante no Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário (TC 010.889/2005-5), que verificou as dificuldades, limitações e barreiras que impediam a aplicação dos recursos do Fust.

### **3.3.2. Desvinculação de Receitas da União (DRU)**

110. A Desvinculação de Receitas da União começou a impactar a arrecadação do Fust a partir do ano de 2004, por efeito da EC 42/2003, ao permitir a desvinculação de 20% dos recursos de contribuições de intervenção no domínio econômico.

111. Amparada nesta autorização constitucional, parte das receitas do Fust são desvinculadas já no momento da arrecadação, assumindo desde a sua entrada nos cofres do Tesouro a classificação por fonte de recursos 00 (Recursos Ordinários) e não 72, como o restante das receitas arrecadadas pelo fundo.

112. Assim, com essa classificação, não é possível identificar em que ações os recursos foram efetivamente aplicados, haja vista não ser possível diferenciá-los nos demais recursos ordinários da União (fonte 100).

113. Recentemente, a DRU foi alterada pela EC 93/2016, de 8/9/2016, a qual aumentou o percentual de desvinculação de recursos para 30%, retirou as desvinculações de impostos e incluiu a sua incidência sobre as taxas.

114. A partir dos dados coletados, foi possível identificar que mais de R\$ 2 bilhões de recursos do Fust foram desvinculados pela DRU, conforme detalhamento a seguir:

Tabela 8 – Desvinculação de Receitas da União no Fust (R\$)

Ano	Valor	Ano	Valor
2004	90.189.559,35	2011	180.398.833,27
2005	104.607.825,38	2012	195.563.384,08
2006	100.375.381,18	2013	202.668.521,53
2007	120.227.297,00	2014	211.350.565,80
2008	137.816.799,18	2015	216.126.496,59
2009	140.591.174,00	2016	159.780.674,95
2010	153.089.885,28		
<b>Total</b>			<b>2.012.786.397,59</b>

Fonte: Informações encaminhadas pela Anatel (Peça 64) e Tesouro Gerencial (peça 63). No tocante ao ano de 2016, o valor é uma estimativa (30% das contribuições arrecadadas), haja vista que os valores do Tesouro Gerencial ainda não refletiam as disposições da Emenda Constitucional 93/2016.

### **3.3.3. Desvinculações por medida provisória**

115. Foi possível constatar ao longo da auditoria que a maior parte dos recursos do Fust foi utilizada pelo governo em ações não relacionadas à universalização, em grande medida por meio de autorizações previstas em medidas provisórias.

116. Identificou-se que desde o ano de 1997 tornou-se prática frequente do Poder Executivo a edição, ao final do exercício, de medidas provisórias, posteriormente convertidas em leis, permitindo a desvinculação do superávit financeiro dos fundos públicos e sua utilização para outras despesas que não aquelas originalmente previstas. Segundo o entendimento da SOF (peça 56),

tratar-se-ia de uma revinculação dos recursos, visto que, no mesmo ato, já se determina uma nova aplicação.

117. Com base nesse mecanismo, aproximadamente R\$ 15,2 bilhões do Fust foram desvinculados e utilizados para outras despesas, conforme detalhado a seguir:

Tabela 9 – Desvinculações de superávit financeiro do Fust

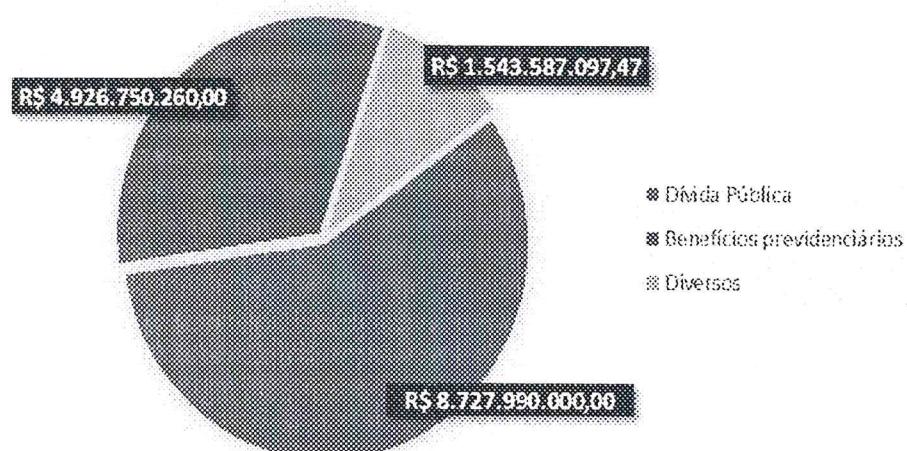
Legislação	Exercício	Fonte	Ação Orçamentária – Destino	Valor (R\$)
MP 435/2008	2008	0129041000	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	893.969.000,00
MP 435/2008	2008	0172041902	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	1.694.196.000,00
MP 435/2008	2008	0174419020	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	38.825.000,00
MP 484/2010	2010	0129041030	Diversas*	1.456.289.456,95
MP 484/2010	2010	0172041902	0132 – Pagamento de Aposentadorias - Área Urbana	1.123.585.880,00
MP 484/2010	2010	0174419020	Diversas*	87.297.640,52
MP 450/2008	2014	0129000000	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	1.413.267.847,36
MP 450/2008	2014	0129000000	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	586.732.152,64
MP 450/2008	2014	0372000000	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	430.304.648,05
MP 450/2008	2014	0172041902	0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	3.670.695.351,95
MP 661/2014	2014	0129041000	0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos	1.487.448.000,00
MP 704/2015	2015	0178419020	0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos	2.315.716.380,00
<b>Total</b>				<b>15.198.327.357,47</b>

Fonte: STN – Ofício 18/2016/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF (peça 57).

\* Segundo a STN, não foi possível identificar a ação destino tendo em vista que foram desvinculados vários detalhamentos de fonte que compuseram um monte alocado em várias ações orçamentárias.

118. Sendo assim, observa-se que a maior parte dos recursos do Fust foi utilizada para o pagamento da dívida pública mobiliária interna e para o pagamento de benefícios previdenciários, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Aplicações de recursos desvinculados do Fust (2008 a 2015)



Fonte: elaborado a partir dos dados do Ofício 18/2016/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF (peça 57).

119. Houve ainda uma despesa de pouco mais de R\$ 1,5 milhão na Anatel, em 2010, na ação orçamentária Administração da Unidade para pagamento de pessoal. Mais uma despesa fora da finalidade do fundo, que deve ter ocorrido por desvinculação dos recursos, apesar de não ter sido informada no ofício enviado pela STN.

### **3.3.4. Gastos Não Identificados**

120. Dos mais de R\$ 17 bilhões de recursos do Fust utilizados até 30/6/2016, não foi identificada pela equipe de auditoria a destinação de aproximadamente R\$ 76 milhões, ou seja, 0,5% dos recursos aplicados. Esse montante foi calculado pela equipe de auditoria pela diferença entre o saldo do Fust informado pela Anatel, o total de recursos arrecadados e as despesas mapeadas nos itens anteriores.

121. É de se frisar, no entanto, que, apesar da não identificação, é possível afirmar que esses recursos não foram utilizados com a universalização das telecomunicações – dado que não foram gastos na unidade orçamentária do Fust –, sendo mais provável que tais despesas tenham ocorrido também por desvinculação dos recursos.

### **3.4. Saldo**

122. A Anatel informou, por meio do Ofício 71/2016/SEI/AUD-ANATEL (peça 37), que o saldo dos recursos do Fust, em 30/6/2016, era de R\$ 3.283.415.239,25. Deve-se levar em consideração, no entanto, que esse valor pode ser significativamente reduzido, diante da transferência irregular de aproximadamente R\$ 1,45 bilhões de recursos do Fistel ao Fust, conforme constatado nos itens 101 a 103.

### **3.5. Atuação da Anatel como gestora do Fust**

123. Os comentários tecidos sobre a gestão do Fistel pela Anatel também se aplicam ao Fust, pois a agência, apesar de responsável pela administração orçamentária e financeira do fundo, não possui informações sobre os valores desvinculados por medida provisória e a sua efetiva destinação, se limitando, assim como no Fistel, ao controle exclusivamente dos gastos efetuados dentro da sua unidade orçamentária.

124. Um fato que dificulta a obtenção dessas informações é a precária publicidade e transparência dada pela STN ao processo de desvinculação por medida provisória dos saldos financeiros dos fundos, não sendo de fácil obtenção os critérios utilizados, os montantes desvinculados do fundo e a efetiva destinação dos recursos, algo incompatível com a materialidade das desvinculações para outras finalidades.

125. Com as informações expostas nesta seção do relatório, é notável que a maior parte dos recursos do Fust foi aplicada em outras áreas que não a universalização, motivo pelo qual foi criado o fundo.

126. Quanto à legalidade, essas aplicações foram realizadas com o respaldo legal de medidas provisórias, convertidas posteriormente em leis, que autorizavam, de maneira geral, a utilização de superávit financeiro dos fundos em outras finalidades.

127. No entanto, é importante salientar que a legalidade da desvinculação de superávit financeiro de fundos por meio de medida provisória está sendo examinada em trabalho específico desta Corte (TC 008.584/2016-8), ainda pendente de julgamento.

128. De toda sorte, este Tribunal, no âmbito do Relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2015, ao avaliar especificamente a desvinculação autorizada pela MP 704/2015, já manifestou o entendimento de que esta não possuía eficácia jurídica, pois se tratava de lei geral posterior, como se depreende do trecho transscrito a seguir:

‘Dessa forma, como lei geral não tem o condão de alterar vinculação de recursos estabelecida em lei especial, a MP 704/2015 não desvinculou as referidas fontes de recursos e, dessa forma, o superávit financeiro dessas fontes não poderia ter sido aplicado em finalidade diversa, em atenção ao dispositivo da LRF em comento [art. 8º da Lei Complementar 101/2000]’ (p. 133).

129. Ademais, a respeito da desvinculação do superávit financeiro de fundo especial, como restou autorizada pela MP 704/2015, consta também do citado relatório posicionamento desta Corte sobre a necessidade de autorização específica na própria lei de criação do fundo, nos termos do art. 73 da Lei 4.320/1964:

‘Isto posto, a única forma possível de desvincular receitas de fundos especiais é a edição de outra norma específica que altere a lei de criação de cada fundo. A lógica estatuída pela Lei 4.320/1964 é a de que a desvinculação, da mesma forma que a vinculação, deve ser discutida e aprovada pelo legislativo, para cada caso específico, evitando, assim, a imprevisibilidade das receitas e a insegurança jurídica da posse desses recursos.’ (p. 137)

130. Com base nesse entendimento, no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da Presidente da República, exercício de 2015, aprovado pelo Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário, de 5/10/2016, o TCU decidiu por:

‘Alertar o Poder Executivo Federal de que a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação contraria o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (itens 3.3.5 e 7.7).’

131. De todo modo, considerando que este Tribunal está analisando o tema em processo específico, entende-se suficiente, em observância à transparência da gestão fiscal, e em especial ao inciso II do art. 48, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **de determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, caso proceda a desvinculação de recursos do Fust, informe à Anatel o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação.**

132. Da mesma sorte, diante da atribuição prevista no art. 4º, inciso III, da Lei 9.998/2000 e em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, opina-se por **de determinar à Anatel que estabeleça procedimentos de controle sobre a totalidade de recursos do Fust, bem como dê publicidade em sua página na internet tanto dos valores aplicados em universalização das telecomunicações, como dos recursos utilizados para outros fins.**

#### **4. FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DAS TELECOMUNICAÇÕES (FUNTTEL)**

##### **4.1. Visão Geral**

133. O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) é um fundo de natureza contábil, com gestão no âmbito do então Ministério das Comunicações, e tem o objetivo de 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.

134. Foi instituído pela Lei 10.052, de 22/11/2000, em cumprimento ao comando legal do art. 77 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997), e seus recursos são aplicados basicamente por dois agentes financeiros: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Empresa Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

135. Além de instituir o Funttel, a Lei 10.052/2000 estabeleceu que o fundo deverá ser administrado por um Conselho Gestor constituído por representantes do Ministério das Comunicações, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Anatel, do BNDES e da Finep. Este conselho é presidido pelo representante do MC, atual MCTIC.

136. Segundo a lei de sua criação, os recursos do Funttel serão aplicados pelos agentes financeiros (BNDES e Finep) exclusivamente nos programas, projetos e atividades do setor de telecomunicações, que assegurem, no país, a pesquisa aplicada e o desenvolvimento de produtos, tais como equipamentos e componentes, além de programas de computador, levando-se em consideração, sempre que necessário, a produção local com significativo valor agregado.

137. Para aplicar os recursos, é realizada seleção de projetos por meio de três modalidades: a) induzida, por intermédio de convocação pública; b) encomendada, quando o próprio Conselho

Gestor solicitar o desenvolvimento de um projeto; e c) espontânea, quando as instituições apresentarem projetos por iniciativa própria.

#### **4.2. Arrecadação do Funttel**

138. Segundo dispõe o art. 4º da Lei 10.052/2000, constituem receitas do Funttel:

'I - dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;

II - (VETADO)

III - contribuição de meio por cento sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado, excluindo-se, para determinação da base de cálculo, as vendas canceladas, os descontos concedidos, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);

IV - contribuição de um por cento devida pelas instituições autorizadas na forma da lei, sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas;

V - o produto de rendimento de aplicações do próprio Fundo;

VI - o produto da remuneração de recursos repassados aos agentes aplicadores;

VII - doações;

VIII - outras que lhe vierem a ser destinadas.'

139. O quadro a seguir especifica o montante anualizado da arrecadação do Funttel por tipo de receita. Os valores apresentados são brutos, ou seja, sem os descontos das Desvinculações de Receitas da União (DRU), das destinações legais para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e para o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQd) e sem as desvinculações de superávit financeiro de fontes vinculadas.

Tabela 10 – Arrecadação do Funttel – 2001 a 2016 (R\$)

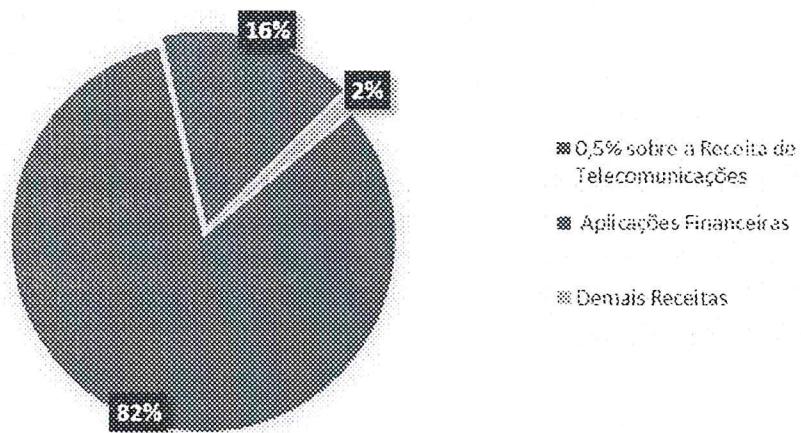
<b>Ano</b>	<b>Inciso III</b>	<b>Inciso V</b>	<b>Demais Receitas</b>	<b>Total</b>
2001	127.186.525,30	2.527.754,31	100.000.000,00	229.714.279,61
2002	202.925.981,35	88.469.225,09	0,00	291.395.206,44
2003	214.472.340,86	45.774.441,96	0,00	260.246.782,82
2004	242.366.081,88	52.678.901,77	0,00	295.044.983,65
2005	272.161.247,85	58.683.058,34	0,00	330.844.306,19
2006	305.897.780,68	61.612.243,81	0,00	367.510.024,49
2007	331.665.954,70	59.046.914,80	0,00	390.712.869,50
2008	377.592.871,90	69.372.033,27	4.494,38	446.969.399,55
2009	392.059.944,64	66.971.548,01	746,97	459.032.239,62
2010	421.757.151,70	75.931.337,14	1.584.395,04	499.272.883,88
2011	469.955.277,86	90.424.447,81	42.300,35	560.422.026,02
2012	546.174.173,48	83.016.673,62	18.624,87	629.209.471,97
2013	547.751.464,80	92.737.818,54	10.117,92	640.499.401,26
2014	574.617.517,14	106.174.948,99	38.286,59	680.830.752,72
2015	583.326.574,25	141.523.895,38	5.437,83	724.855.907,46
2016	290.076.632,46	79.417.658,40	2.617.774,36	372.112.065,22
<b>Total</b>	<b>5.899.987.520,85</b>	<b>1.174.362.901,24</b>	<b>104.322.178,31</b>	<b>7.178.672.600,40</b>

Fonte: Nota Informativa 2043/2016/SEI-MCTIC (peça 71, p. 1-5).

140. Pelas informações do quadro anterior, o fundo arrecadou, desde a sua instituição até

30/6/2016, cerca de R\$ 7,1 bilhões de receita bruta. As duas receitas que mais contribuíram para o Funttel foram a contribuição prevista no inciso III, de 0,5% sobre o faturamento bruto das empresas de telecomunicações, com mais de 80% da arrecadação (R\$ 5,9 bilhões), e a receita de rendimentos de aplicações financeiros de recursos do fundo, do inciso V, com 16% do total arrecadado (R\$ 1,1 bilhão). O gráfico a seguir ajuda a entender a representatividade de cada receita no total arrecadado pelo fundo.

Gráfico 9 – Receitas do Funttel por fonte de recursos



Fonte: elaborado com base nos dados da Nota Informativa 2043/2016/SEI-MCTIC (peça 71, p. 1-5).

#### 4.3. Aplicações dos recursos do Funttel

##### 4.3.1. Transferências ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD)

141. Após a incidência da DRU sobre as contribuições do Funttel (descritas no item a seguir), são destinados 20% do valor restante ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e 20% ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), sendo que, a partir de 2002, foi facultado ao Conselho Gestor do Funttel alterar esse último percentual, levando em consideração a necessidade de recursos para preservação da capacidade de pesquisa e desenvolvimento e tecnológico da referida fundação.

142. As duas destinações são decorrentes de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, sendo a destinação ao FNDCT regulada pelo art. 3º-A do Decreto-Lei 719/1969, incluído pela Lei 10.197, de 14/2/2001. Já a destinação que é realizada ao CPqD, está normatizada pelo art. § 1º, art. 6º, da Lei 10.052/2000, lei de criação do Funttel.

143. De acordo com informações da Nota Informativa 2536/2016/SEI-MCTIC (peça 71, p. 6-7), de 2001 a 30/6/2016, o FNDCT recebeu quase R\$ 1 bilhão do Funttel, enquanto que o CPqD obteve, no mesmo período, por volta de R\$ 717 milhões. Considerando as duas destinações juntas, são quase R\$ 2 bilhões, ou seja, 28,1% dos recursos arrecadados pelo Funttel são destinados ao FNDCT e ao CPqD.

Tabela 11 – Recursos do Funttel destinados ao FNDCT e ao CPqD (R\$)

Ano	FNDCT	CPqD
2001	20.349.844,05	47.810.000,00
2002	32.468.157,02	92.262.368,00
2003	34.315.574,54	79.489.760,00
2004	38.778.359,12	52.071.458,34
2005	43.545.799,66	54.008.747,77

2006	48.945.443,93	22.846.186,00
2007	53.064.325,04	66.179.183,53
2008	60.419.432,24	44.332.262,91
2009	62.727.473,92	26.955.067,26
2010	67.373.181,89	19.748.131,79
2011	79.023.319,99	49.400.000,00
2012	87.673.237,72	72.883.000,00
2013	87.659.754,30	40.000.000,00
2014	91.945.856,04	524.892,86
2015	93.333.121,93	35.000.000,00
2016	40.609.577,57	13.395.760,15
<b>Total</b>	<b>942.232.458,96</b>	<b>716.906.818,61</b>

Fonte: Nota Informativa 2536/2016/SEI-MCTIC (peça 71, p. 6-7)

#### **4.3.2. Desvinculação por medida provisória e Desvinculação de Receitas da União (DRU)**

144. Além das destinações legais supramencionadas, os recursos do fundo também são constantemente afetados por desvinculações, sejam aquelas decorrentes das citadas Desvinculação de Receitas da União (DRU) sejam aquelas decorrentes de desvinculação de superávit financeiro por medida provisória (MP).

145. As desvinculações de superávit financeiro são realizadas, na maioria das vezes, por medida provisória genérica, ou seja, norma que abrange todo e qualquer recurso de superávit financeiro de fontes vinculadas disponível ao final do ano, o que inclui os fundos, dentre os quais o Funttel.

146. Segundo informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Ofício 18/2016/COFIN/SUPOF/STM/MF-DF (peça 57), foram desvinculados cerca de R\$ 1,7 bilhão de superávit financeiro do Funttel. O quadro a seguir demonstra os dispositivos legais que desvincularam os recursos e onde foram aplicados.

**Tabela 12 – Desvinculações de superávit financeiro do Funttel**

Legislação	Exercício	Fonte	Ação Orçamentária Destino	Valor (R\$)
MP 435/2008	2008	0366041000	0455 - Dívida Pública Mobiliaria Federal Interna	63.246.000,00
MP 435/2008	2008	0172041310	0455 - Dívida Pública Mobiliaria Federal Interna	583.706.000,00
MP 484/2010	2010	0172043310	0132 - Pagamento De Aposentadorias Área Urbana	392.774.190,00
MP 435/2008	2014	01720413.10	0455 - Dívida Pública Mobiliaria Federal Interna	4.030.000,00
MP 661/2014	2014	0172041310	0e81- Benefícios Previdenciários Urbanos	665.376.000,00
<b>Total</b>				<b>1.709.132.190,00</b>

Fonte: Ofício 18/2016/COFIN/SUPOF/STM/MF-DF (peça 57).

147. No tocante aos recursos que foram objeto de DRU, o ministério apresentou o montante desvinculado por este instrumento entre 2001 e 2016, na ordem de 20% (até 2015) e 30% (a partir de 2016) das receitas referentes à contribuição de 0,5% sobre a receita das empresas de telecomunicações.

**Tabela 13 – Desvinculação de Receitas da União no Funttel (R\$)**

Ano	DRU	Ano	DRU
2001	25.437.305,06	2009	78.409.342,41

2002	40.585.196,27	2010	84.216.477,37
2003	42.894.468,17	2011	98.779.149,98
2004	48.472.948,90	2012	109.591.547,15
2005	54.432.249,57	2013	109.574.692,87
2006	61.181.804,91	2014	114.932.320,05
2007	66.330.406,30	2015	116.666.402,42
2008	75.524.290,31	2016	87.020.523,36
<b>Total</b>			<b>1.214.049.125,10</b>

Fonte: Nota Informativa 2536/2016/SEI-MCTIC (peça 71, p. 6-7).

148. Portanto, considerando as destinações legais e as desvinculações, cerca de R\$ 4,6 bilhões de recursos arrecadados pelo Funttel não são aplicados pelo próprio fundo. Dito de outra forma, apenas 35% daquilo que é arrecadado pelo Funttel permaneceriam, em tese, no fundo para aplicação, sendo que os outros 65% ou são destinados ao FNDCT e CPqD ou passam a ter livre destinação por processo de desvinculação.

#### **4.3.3. Aplicações do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)**

149. Até 2011, as aplicações do Funttel se davam por meio do Programa 8025 – Inovação Tecnológica em Telecomunicações. Para executar esse programa, foram definidas quatro ações orçamentárias, de acordo com a finalidade de criação do fundo (art. 1º da Lei 10.052/2000): a) Ação 0505 – Financiamento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias nas Telecomunicações; b) Ação 4341 – Capacitação de recursos humanos em tecnologias e pesquisa aplicada às telecomunicações; c) Ação 4343 – Fomento à pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações na fundação CPQd; d) Ação 4333 – Fomento ao desenvolvimento de processos inovadores voltados às telecomunicações.

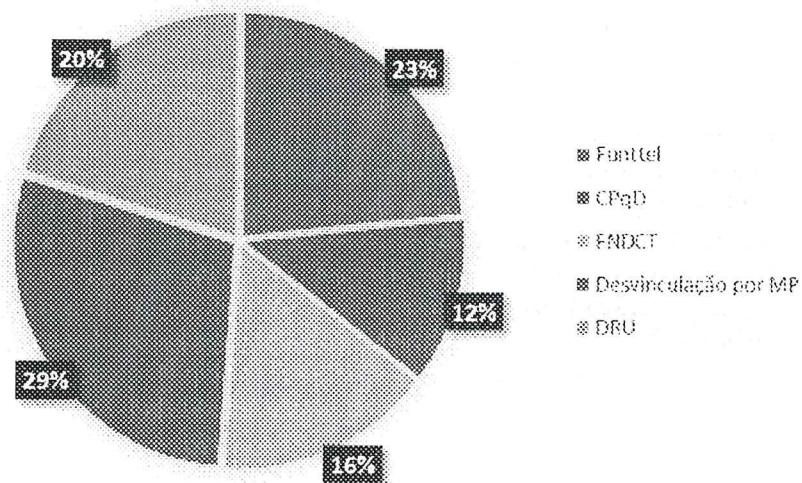
150. A partir de 2012, o programa 8025 foi absorvido pelo programa 2025 – Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia, permanecendo com as mesmas ações orçamentárias até a Lei Orçamentária Anual de 2012 (LOA 2012), quando as ações, à exceção da 0505, foram agregadas em uma única ação, a 20ZR – Política produtiva e inovação tecnológica.

151. Segundo informações prestadas pelo MCTIC (peça 71, p. 7), o Funttel empenhou em ações finalísticas do fundo em torno de R\$ 2,1 bilhões, desde a sua criação em 2001 até 2016, ou seja, a aplicação alcançou 29,5% da receita bruta do Funttel, que foi de R\$ 7,1 bilhões.

152. Importante esclarecer que no valor R\$ 2,1 bilhões estão incluídos os valores empenhados para repasse ao CPqD, em torno de R\$ 717 milhões. Assim, se for considerado apenas aquilo que é aplicado pelos agentes financeiros em nome do Funttel, esse montante seria de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão.

153. Desse modo, com base nos dados coletados sobre as destinações legais dos recursos do Funttel, foi elaborado o gráfico abaixo que demonstra a distribuição percentual dos recursos aplicados, com destaque para os recursos desvinculados (por DRU e medida provisória) que somados representam quase 50% do montante.

Gráfico 10 – Aplicações dos recursos do Funttel (2001 a 2016)



Fonte: elaboração própria.

154. Considerando o volume de recursos desvinculados e em observância à necessária transparência da gestão fiscal, em especial ao previsto art. 48, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), entende-se pertinente estender o encaminhamento proposto no tocante ao Fust também ao Funttel, no sentido de determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, caso proceda à desvinculação do superávit financeiro do fundo, informe ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação.

#### 4.4. Saldo

155. O saldo do Funttel foi informado pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Ofício 18/2016/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF (peça 57). Para fins de apuração, o Tesouro Nacional considerou como saldo o valor do superávit financeiro, ou seja, de forma simplificada, o valor das disponibilidades menos os valores empenhados. Assim, segundo o Tesouro Nacional, ao final de 2015 o Funttel possuía saldo de R\$ 1.467.909.600,00.

156. Segundo aquela secretaria, não foi possível informar o saldo em 30/6/2016, pois, devido à implementação dos procedimentos da DRU no Siafi, as receitas arrecadadas estão em processo de ajuste pelo Tesouro Nacional (peça 59).

157. Para fins de verificação, a equipe de auditoria fez um cálculo, considerando as receitas e aplicações até 2015, para tentar chegar a um valor próximo daquele apresentado pelo Tesouro. No entanto, constatou-se que o valor informado é superior em quase R\$ 500 milhões àquele encontrado pela equipe de auditoria, utilizando as informações repassadas pelo MCTIC e o próprio Tesouro.

Tabela 14 – Inconsistência no saldo do Funttel (R\$)

Descrição	Valores até 31/12/2015
Receita (a)	6.806.560.535,18
DRU (b)	1.127.028.601,74
FNDCT (c)	901.622.881,39
Medida Provisória (d)	1.709.132.190,00
Funttel/CPqD (e)	2.099.938.783,24
Resultado (f = a-b-c-d-e)	968.838.078,81
Saldo STN (g)	1.467.910.000,00
Inconsistência (f-g)	-499.071.921,19

Fonte: elaboração própria.

158. Portanto, tendo em vista a inconsistência encontrada e que o ministério não se manifestou sobre o saldo atual do fundo, propõe-se, em observância às atribuições previstas no art. 2º, § 8º, e art. 3º, inciso IV, da Lei 10.052/2000, determinar ao Conselho Gestor do Funttel, com o apoio do MCTIC, que:

- a) promova, juntamente com o Tesouro Nacional, a conciliação do saldo do Funttel, encaminhando o resultado da conciliação ao TCU, no prazo de 120 dias, juntamente com os ajustes realizados;
- b) em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, dê transparência em seu sítio na internet, no prazo de 120 dias, aos dados atualizados, consolidados anualmente, sobre as receitas arrecadadas e o saldo do Funttel, identificando as destinações dadas aos seus recursos, tanto daqueles aplicados na finalidade do fundo, como do montante transferido a outros fundos ou desvinculados pelo Tesouro Nacional.

#### 4.5. Gestão do Funttel

159. Nos limites do escopo desta auditoria, entendem-se suficientes os controles estabelecidos pelo MCTIC sobre os recursos do Funttel, haja vista que, com base nas informações encaminhadas pela Pasta, esta possui dados relativos não apenas aos recursos aplicados na finalidade do fundo, como também sobre os valores transferidos ao FNDCT e ao CPqD, assim como sobre o montante objeto de DRU.

160. Não foram apresentadas, no entanto, por parte do ministério, qualquer informação a respeito das desvinculações por medida provisória dos recursos do fundo, assim como sobre o seu saldo em 2016. Essas fragilidades, entretanto, são objeto das determinações propostas nos itens 154 e 158 desta instrução.

161. No tocante à legalidade das aplicações dos recursos do Funttel, identificou-se que todas as destinações possuíam embasamento legal. Ressalta-se, no entanto, que, assim como foi mencionado no caso do Fust (itens 127 a 130), a regularidade das desvinculações de superávit financeiro por meio de medida provisória está sendo examinada em trabalho específico desta Corte (TC 008.584/2016-8).

### 5. CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA NACIONAL (CONDECINE)

#### 5.1. Visão Geral

162. Além dos fundos de telecomunicações tratados nas seções anteriores deste relatório, também foi incluída na PFC 38/2015 a necessidade de verificar a arrecadação e as aplicações da Condecine no que se refere, especificamente, à contribuição prevista no inciso III do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/01.

163. A Condecine é uma contribuição destinada ao Fundo Nacional da Cultura (FNC) e possui como fatos geradores, conforme art. 32 da MP 2.228-1/01:

- a) a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais;
- b) a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais;
- c) a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º da referida medida provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional.

164. Visando o atendimento da PFC, foram realizadas diligências junto à STN, à SOF e à Ancine (respectivamente pelos Ofícios 0465/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom – peça 25; 0466/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom – peça 26; e 0468/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom – peça 33, todos de 9/9/2016), em que foram solicitados os valores arrecadados e aplicados referentes à contribuição prevista no inciso III do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/01.

### 5.2. Arrecadação da Condecine-Teles

165. A contribuição a que se refere a PFC tem como fato gerador ‘a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais’ (MP 2.228-1/01, art. 32, inciso II). Segundo a Ancine, essa contribuição, também conhecida como Condecine-Teles, responde por 90% da arrecadação total das contribuições para a indústria cinematográfica (peça 49, p. 4).

166. A tabela abaixo apresenta a arrecadação anual da Condecine-Teles desde a sua instituição em 2012, segundo as informações apresentadas pela Ancine.

Tabela 15 – Arrecadação da Condecine-Teles – 2012 a 2016 (R\$)

Ano	Valor	Ano	Valor
2012	819.584.453,36	2015	949.943.522,45
2013	889.348.699,55	2016	1.096.498.308,39
2014	877.829.943,81		
<b>Total</b>			<b>4.633.204.927,56</b>

Fonte: Ancine – Ofício 150/2016/ANCINE/DIR-PRES (peça 49).

167. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) também foi considerada dentre os valores arrecadados, correspondendo a 20%, entre 2012 e 2015, e 30% em 2016, conforme disposto na EC 93/2016.

168. Desse modo, além das transferências direta do Fistel, que totalizaram R\$ 1,2 bilhões, conforme descrito no item 2.3.4 deste relatório, o Fundo Nacional de Cultura recebe recursos também da Condecine-Teles (R\$ 4,6 bilhões), portanto, de duas fontes do setor de telecomunicações, totalizando aproximadamente R\$ 5,9 bilhões.

### 5.3. Aplicações dos recursos da Condecine

169. Segundo o art. 34 da MP 2.228-1/01, o produto da arrecadação da Condecine será aplicado nas atividades de fomento relativas aos programas previstos no art. 47 daquele normativo, transscrito abaixo:

‘Art. 47. Como mecanismos de fomento de atividades audiovisuais, ficam instituídos, conforme normas a serem expedidas pela Ancine:

I - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras;

II - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente;

III - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual – PRÓ-INFRA, destinado ao fomento de projetos de infra-estrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.’

170. A Ancine, no Ofício 150/2016/ANCINE/DIR-PRES (peça 49), apresentou as despesas executadas, desde 2012, na fonte de recursos próprias do Condecine (Fonte 130), e afirmou que os valores executados ‘correspondem aos valores arrecadados nas três espécies de Condecine, sem separação quanto da execução. Em termos de arrecadação, a média histórica de participação da Condecine-Teles é de 90% do total das Condecines’.

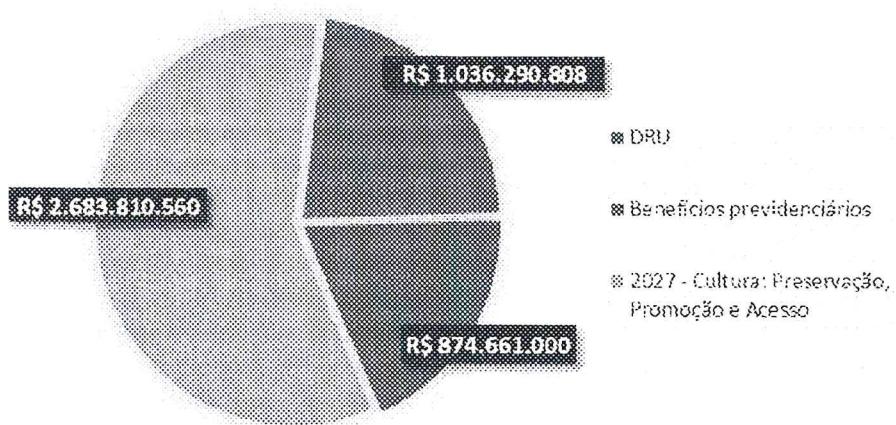
171. A SOF também apresentou as despesas da Condecine, por meio do Ofício 60074/2016-MP (peça 43, p. 40-42), com um acréscimo de R\$ 8 milhões em relação aos dados da Ancine, atribuível à ação orçamentária 8102 – Administração dos investimentos retornáveis no setor audiovisual, referente ao ano de 2012. A equipe de auditoria, para fins de elaboração deste relatório, considerou

esse valor no cômputo total das despesas.

172. Com base nos dados coletados, foi possível identificar que o total de recursos da Condecine utilizados foi de R\$ 4.596.420.716,23. No entanto, conforme alegado pela Ancine, não é possível diferenciar as aplicações referentes exclusivamente à Condecine-Teles, visto que toda a arrecadação é consolidada em apenas uma fonte de recursos sem detalhamento (fonte 0130000000).

173. Sendo assim, serão apresentadas as aplicações dos recursos levando em consideração todas as contribuições. Porém, apesar dessa limitação, considerando que a participação da Condecine-Teles é de 90% do total, pode-se, assim, afirmar que a quase totalidade das despesas foram financiadas por essa contribuição.

Gráfico 11 – Aplicações dos recursos da Condecine (2012 a 2016)



Fonte: elaborado a partir das informações da Ancine (Ofício 150/2016/ANCINE/DIR-PRES – peça 49), SOF (Ofício 60074/2016-MP – peça 43, p. 40-42), e de informações extraídas do Tesouro Gerencial (peça 62). Desconsideraram-se no gráfico acima os valores despendidos no âmbito do Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura, pois representam apenas 0,035% do total.

174. Visualiza-se do gráfico acima que a maior parte dos recursos da Condecine foi aplicada no Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso (para o exercício de 2016 passou a se chamar 2027 – Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento), totalizando R\$ 2,68 bilhões. Desse modo, é possível afirmar que 58% dos recursos foram utilizados dentro da finalidade originária da contribuição.

175. O detalhamento das aplicações da Condecine nas atividades finalísticas pode ser consultado no Ofício 60074/2016-MP, encaminhado pela SOF (peça 43, p. 40-42).

176. De toda sorte, extrai-se, ainda, dos dados apresentados que praticamente o restante dos recursos foi objeto de desvinculação por parte do governo, representando mais de 41% das aplicações. Desse montante, pouco mais de R\$ 1 bilhão foi desvinculado por DRU (considerando-se a estimativa de 30% de DRU em 2016), enquanto que R\$ 874 milhões foram utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários, por meio da desvinculação do seu superávit financeiro autorizada pela MP 661/2014 (convertida na Lei 13.126/2015). Tal fato pode ser verificado com a Portaria-SOF 198/2014 (peça 61, p. 2), de 30/12/2014, que modificou as fontes de recursos da LOA de 2015.

177. Outro ponto a ser destacado reside na utilização de R\$ 1,66 milhões, nos exercícios de 2015 e 2016, no Programa 2107 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura, o que, a princípio, pode se configurar uma infringência à Lei 11.437/2006, que dispõe em seu art. 2º, parágrafo único, que:

‘Parágrafo único. Os recursos a que se refere o *caput* deste artigo [recursos do Fundo Nacional de Cultura, dentre os quais se incluem os recursos da Condecine] **não poderão ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura ou da Agência Nacional do**

Cinema - ANCINE.'

178. No entanto, frente à pouca materialidade dos recursos (0,035%) em relação ao total dos valores aplicados e dado que a verificação da legalidade das despesas da Condecine não era escopo desta auditoria, entende-se suficiente **dar ciência ao Ministério da Cultura que a utilização dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, dentre os quais se incluem os recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura ou da Agência Nacional do Cinema afronta o art. 2º, parágrafo único, da Lei 11.437/2006.**

## 6. MONITORAMENTO

### 6.1. Monitoramento do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário

179. No tocante ao Acórdão 28/2016-TCU-Plenário (TC 008.293/2015-5), de 20/1/2016, foram objeto de monitoramento os itens 9.1 e 9.2:

'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;'

180. Em atendimento ao item 9.1, 'a', a agência encaminhou por meio do Ofício 53/2016/SEI/AUD-ANATEL (peça 72), de 18/7/2016, o Informe 14/2016/SEI/AFFO/SAF, a respeito da conciliação realizada junto com a STN das receitas do Fistel e do Fust. Nesse trabalho, além de se criar um referencial único sobre as receitas dos fundos, concluiu-se que a divergência identificada entre os dados da Anatel e STN era consequência das diferenças na metodologia de aferição e das dificuldades de apuração da informação.

181. No tocante à conciliação da aplicação dos recursos dos fundos e aos respectivos saldos, a Anatel fez referência a documento encaminhado pela Secretaria de Orçamento Federal (peça 72, p. 8-18), o que demonstra, como já tratado neste relatório, a ausência de controles por parte da agência sobre os recursos dos fundos, recorrendo a outros órgãos para a obtenção de informações que seriam de sua competência.

182. Com relação ao item 9.1, 'b', em consulta à página da agência na internet (<http://www.anatel.gov.br/setorregulado/arrecadacao-arrecadacao>, em 14/11/2016), foi possível identificar a publicação de informações a respeito do histórico de arrecadação e sobre o saldo dos fundos. No entanto, não há qualquer informação sobre o destino dos recursos, o que reforça a necessidade das determinações propostas nesta instrução de que a Anatel dê publicidade a todos os gastos efetuados e do montante de recursos desvinculados pelo governo, conforme itens 87 e 132 deste relatório.

183. No tocante ao item 9.1, 'c', o seu cumprimento apenas será verificado quando do encaminhamento do relatório de gestão da agência referente ao exercício de 2016, cujo prazo de limite para envio é 31/3/2017, conforme Decisão Normativa-TCU 154/2016.

184. Dessa forma, diante das informações encaminhadas pela Anatel, **propõe-se considerar em cumprimento a determinação do item 9.1 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário**, visto que o item 9.1 ‘a’ foi cumprido, o 9.1 ‘b’ foi parcialmente cumprido (as aplicações não foram evidenciadas) e o item 9.1 ‘c’ ainda está pendente de cumprimento, mas dentro do prazo para atendimento.

185. A respeito do item 9.2, que trata da avaliação do descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos do Fistel e do Fust, em resposta à diligência encaminhada pela equipe de auditoria (peça 24 e 27), a qual solicitou as providências adotadas com vistas à implementação da recomendação em análise, a Casa Civil da Presidência da República, pelo Ofício 1242/SEC.Civil/PR (peça 55), e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, pelo Ofício 39551/2016/SEI-MCTIC (peça 58), encaminharam as respectivas avaliações. No entanto, considerando a proximidade do teor das informações apresentadas pelos dois órgãos, entende-se suficiente a descrição da análise empreendida pelo ministério, conforme consta da Nota Informativa 2285/2016/SEI-MCTIC (peça 58, p. 3-11).

186. De toda sorte, é importante destacar que a Casa Civil, em seu encaminhamento, ressaltou que ‘o MCTIC é o responsável pela execução da Política de Telecomunicações Nacional, especialmente no que tange ao planejamento, fiscalização e organização do Setor de Telecomunicações, com a ajuda dos seus órgãos subordinados ou supervisionados’ (peça 55 p. 1).

187. No tocante ao Fundo de Universalização, após uma descrição do seu histórico, o ministério buscou demonstrar que, desde a sua instituição, tem buscado a efetiva utilização dos recursos na ampliação da universalização dos serviços de telecomunicações, mas que, diante do entendimento predominante de que os recursos do Fust só podem ser destinados ao Serviço Telefônico Fixo Comutado, a utilização de recursos do fundo ficaria praticamente inviabilizada.

188. Segundo o ministério, os principais fatores que inviabilizariam a aplicação dos recursos seriam os seguintes (peça 58, p. 6):

- A universalização da telefonia fixa já teve grande avanço ao abrigo dos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) do STFC prestado em regime público. As regras atualmente em vigor determinam, por exemplo, que o serviço de telefonia fixa esteja presente em todas as localidades com mais de 300 habitantes (Decreto nº 7.512/2011, Anexo I, art. 5º) e que todas as localidades com mais de 100 habitantes sejam atendidas com pelo menos um Telefone de Uso Público (TUP) em local acessível 24 horas por dia (Decreto nº 7.512/2011, Anexo I, art. 15);
- A demanda da sociedade nos dias de hoje é pela ampliação da cobertura do Serviço Móvel Pessoal (SMP) – telefonia móvel – e pela expansão do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) – banda larga. Diante desse quadro, é forçoso concluir que, prezando pelo uso racional dos recursos públicos e pela efetividade das políticas públicas de universalização, o emprego de recursos do fundo só se justifica se voltado para a expansão desses serviços, quais sejam, a telefonia móvel e a banda larga.

189. Assim, afirmam que a utilização de recursos do fundo, que poderiam ser aplicados para a expansão dos serviços de SMP e SCM, dependeria de mudança na LGT e na lei de sua criação, bem como da disponibilidade das suas receitas financeiras, bloqueadas por contingenciamento orçamentário.

190. Com relação ao Fistel, o ministério destaca que, além de prover recursos para cobrir despesas da fiscalização de serviços de telecomunicações, parte dos recursos do fundo são transferidos para o Fust, bem como para o Fundo Nacional da Cultura (FNC).

191. Assevera, ainda, que o recente aumento na arrecadação do fundo se deve aos leilões de faixas importantes de radiofrequência, tratando-se, portanto, na visão do ministério, de receita eventual, não podendo tal aporte ser considerado no momento de se definir o montante a ser utilizado anualmente.

192. Aponta ainda o MCTIC a ocorrência de significativa redução do valor do imposto, com a edição da Lei 12.715/2012, passando a TFI das estações móveis do SMP ou de outra modalidade de serviço de telecomunicações que integrem comunicação máquina a máquina, de R\$ 26,83 para

R\$ 5,68, e a TFF de R\$ 13,40 para R\$ 1,89.

193. No tocante à efetiva utilização do Fistel para a sua finalidade originária, ressalta o ministério que tem endereçado seus esforços visando ampliar o orçamento destinado à Anatel, mas por razões que escapariam à competência da Pasta, diante dos constantes contingenciamentos orçamentários, o valor aportado é aquém do almejado.

194. Sobre os pontos levantados pelo ministério e pela Casa Civil, são necessárias algumas considerações.

195. No que concerne aos limites de utilização dos recursos do Fust, a Casa Civil e o MCTIC afirmaram que a não utilização dos recursos do Fust se deu, em grande medida, pelo entendimento desta Corte de Contas, exarado no Acórdão 1.107/2003-TCU-Plenário, de que os recursos do fundo de universalização apenas poderiam ser utilizados para a universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado. No entanto, da leitura do mencionado *decisum*, em particular o seu voto condutor, observa-se que este Tribunal determinou somente a observância da LGT e da Lei do Fust, as quais permitem a utilização dos recursos do fundo apenas para a universalização dos serviços de telecomunicações prestados em regime público, ao qual se aplicaria o mecanismo de universalização:

‘Nestes termos [Lei 9.998/2000, art. 1º], os recursos do FUST somente podem ser aplicados no cumprimento de obrigações de universalização,

(...)

Quando se analisa o § 1º do art. 65 da LGT, (...), depreende-se que, para atender compromissos relacionados ao conceito de universalização, não é possível a prestação de serviços exclusivamente em regime privado.

(...)

verifica-se que o art. 64 da LGT é explícito em relacionar o conceito de universalização ao regime público,(...’

196. Ademais, esta Corte, em auditoria operacional sobre o fundo (TC 010.889/2005-5), já manifestou o entendimento, no Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário, que a legislação atual não impede a utilização dos recursos do Fust nas suas finalidades legais, concluindo que a baixa aplicação seria resultado da ausência de atuação eficaz do Ministério das Comunicações no estabelecimento de políticas, diretrizes e prioridades e pela falta de definição dos programas, projetos e atividades que receberiam os recursos.

197. Assim, a aplicação efetiva dos recursos do Fust está relacionada ao exercício pleno por parte do ministério de suas atribuições legais, não podendo esta Pasta se furtar de sua competência para propor as políticas públicas necessárias à plena utilização do fundo, ainda que essas envolvam a necessária alteração legal, que pode ser sugerida pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei.

198. No tocante aos argumentos trazidos em relação ao Fistel, em especial sobre a eventualidade dos recursos arrecadados nos leilões de radiofrequência, e que, portanto, segundo o ministério, não podem ser considerados no momento do planejamento dos gastos do fundo, é importante ressaltar que, conforme consta da Tabela 1 desta instrução, mesmo que fossem desconsiderados os valores obtidos com essas outorgas, o montante arrecadado com taxas de fiscalização representa 40% do volume total, perfazendo R\$ 34,8 bilhões. Essas receitas, ao contrário das provenientes de outorgas, possuem um comportamento não apenas previsível como crescente, como restou demonstrado no Gráfico 2. Ao se comparar esse valor com os R\$ 3,7 bilhões efetivamente utilizados pela Anatel na fiscalização de telecomunicações, ou seja, 10% do arrecadado apenas com taxas, é possível concluir que, mesmo que se fossem desconsideradas as receitas de leilões, pela sua sazonalidade, continuaria a existir um forte descompasso entre os recursos utilizados na finalidade do fundo e os valores arrecadados no âmbito do Fistel.

199. Desse modo, não prospera o argumento apresentado de que não haveria descompasso entre a arrecadação e a aplicação por conta da imprevisibilidade das receitas do fundo.

200. Sobre outro argumento trazido pelo MCTIC e pela Casa Civil, que ressaltaram a redução dos





valores da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI), de R\$ 26,83 para R\$ 5,68, e da Taxa de Fiscalização do Funcionamento (TFF), de R\$ 13,40 para R\$ 1,89, a citada redução atinge apenas 2% das linhas móveis em operação, pois, conforme art. 38 da Lei 12.715/2012 c/c art. 1º do Decreto 8.234/2014, transcritos a seguir, o desconto concedido diz respeito apenas aos sistemas de comunicação máquina a máquina (*Machine to Machine - M2M*), que não necessitam de intervenção humana.

Lei 12.715/2012:

‘Art. 38. O valor da Taxa de Fiscalização de Instalação das estações móveis do Serviço Móvel Pessoal, do Serviço Móvel Celular ou de outra modalidade de serviço de telecomunicações, nos termos da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, e suas alterações, que integrem sistemas de comunicação máquina a máquina, definidos nos termos da regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo, fica fixado em R\$ 5,68 (cinco reais e sessenta e oito centavos).’

Decreto 8.234/2014:

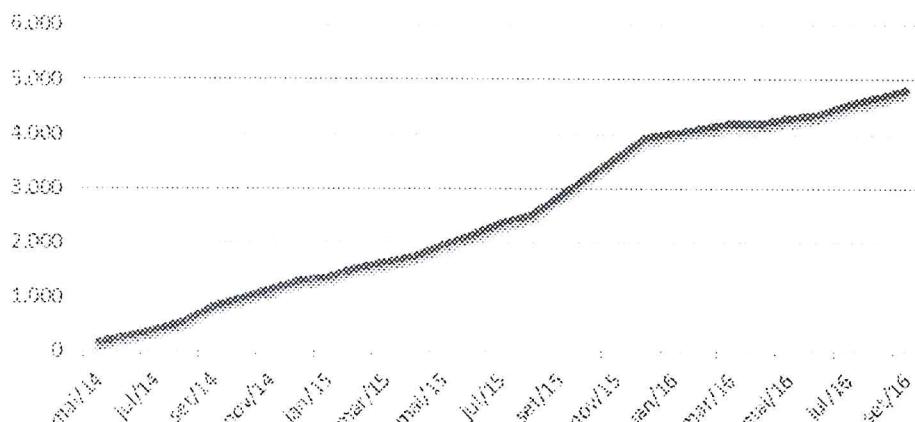
‘Art. 1º Para fins do disposto no art. 38 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, são considerados sistemas de comunicação máquina a máquina os dispositivos que, sem intervenção humana, utilizem redes de telecomunicações para transmitir dados a aplicações remotas com o objetivo de monitorar, medir e controlar o próprio dispositivo, o ambiente ao seu redor ou sistemas de dados a ele conectados por meio dessas redes.’

201. Desse modo, no tocante à totalidade das linhas móveis em operação no país, que somam mais de 250 milhões de unidades (<http://www.anatel.gov.br/dados/destaque-1/283-movel-acessos-maio>, acesso em 29/11/2016) e representam a maior parte da arrecadação de taxas do Fistel não houve qualquer redução dos valores cobrados.

202. Além disso, apesar de a Lei 12.485/2012, que promoveu alterações na Lei do Fistel, ter estabelecido, em seu art. 28, uma redução do valor da TFF (passando de 45% para 33% dos valores fixados para a TFI), essa diminuição teve como contrapartida a criação, no art. 26 do mesmo normativo, da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), ou seja, um novo tributo com o mesmo fato gerador e na mesma proporção do desconto, não tendo, assim, o citado abatimento nos valores cobrados das empresas de telecomunicações e, em última instância, dos consumidores finais.

203. Ainda no que concerne ao sistema de comunicação máquina a máquina sem a intervenção humana, sobre o qual houve efetivamente uma redução da TFI e da TFF, há uma forte tendência de crescimento desse tipo de comunicação, como se pode deduzir do gráfico abaixo, diante do aumento do número de aparelhos usados no dia a dia conectados à rede mundial de computadores, a chamada Internet das Coisas.

Gráfico 1 – Terminais M2M licenciados pela Anatel (em milhares)



Fonte: <http://www.anatel.gov.br/dados/component/content/article?id=282>; <http://www.anatel.gov.br/dados/destaque-1/283-movel-acessos-maio>; e [http://www.teleco.com.br/mshare\\_m2m.asp](http://www.teleco.com.br/mshare_m2m.asp), acessos em 1/12/2016).

204. Assim, é possível concluir que, apesar da redução das tarifas de TFI/TFF sobre os terminais M2M, haverá um significativo aumento dos valores arrecadados no âmbito do Fistel, diante da tendência de aumento significativo do número de estações licenciadas, sendo que estudos apontam que esse mercado deve mais que duplicar até 2021 (<http://www.inova.jor.br/2016/07/06/internet-das-coisas-m2m-frost-sullivan/>, acesso em 30/11/2016).

205. Esse potencial aumento arrecadatório e manutenção das tarifas nos mesmos patamares estabelecidos pela LGT, ou seja, há quase 20 anos, vão de encontro à baixa utilização de recursos do Fistel na sua finalidade original, evidenciando ainda mais o descompasso aqui em análise.

206. Com relação ao contingenciamento orçamentário sofrido pela Anatel, apesar de o MCTIC afirmar que tem endereçado esforços para ampliar o orçamento da agência, das reuniões técnicas com o ministério, com a Anatel e com a Secretaria de Orçamento Federal, restou evidente o reduzido papel do MCTIC (e do extinto MC) na definição do valor a ser aplicado anualmente no setor de telecomunicações.

207. Segundo informado pelos técnicos da Pasta, corroborado pelas entrevistas com a SOF, o orçamento do ministério (que inclui o da Anatel) já é predefinido por aquela secretaria de orçamento e lançado no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), restando ao ministério apenas a solicitação de uma possível expansão dos valores previamente definidos e a distribuição do montante autorizado entre as suas secretarias e a Anatel.

208. Assim, conforme restou evidente das entrevistas realizadas, o orçamento a ser aplicado no setor de telecomunicações não é definido com base em um planejamento prévio dos programas e atividades a serem desenvolvidas, não é influenciado pelo aumento dos valores arrecadados pelos fundos setoriais e não considera o planejamento plurianual da Anatel para os recursos do Fistel, previsto no art. 49 da LGT.

209. Desse modo, com base na atual configuração do planejamento orçamentário, evidencia-se o forte descasamento entre a crescente arrecadação dos fundos de telecomunicações e a elaboração do orçamento do setor, reforçando o atual papel arrecadatório desses fundos setoriais em detrimento de suas finalidades legais e a necessidade de uma reavaliação sobre o papel não apenas do Fistel como do Fust.

210. Dos documentos apresentados, é possível concluir que as respostas encaminhadas pela Casa Civil e pelo MCTIC não tratam de estudos sobre a arrecadação dos fundos setoriais de telecomunicações e sua utilização, nem de uma avaliação sobre um possível descompasso entre as receitas e as despesas, como solicitado por esta Corte. Foram trazidas somente considerações sobre a não utilização dos fundos, sem apresentar soluções para o seu uso, ou justificativas para se manter o patamar de arrecadação atual.

211. Como restou demonstrado neste relatório, os recursos arrecadados pelos fundos de telecomunicações são, em sua grande maioria, desvinculados pelo governo e utilizados para o pagamento de outras despesas, principalmente benefícios previdenciários e pagamento da dívida pública. Essas finalidades não se coadunam com os objetivos iniciais dos fundos e reforçam o seu caráter meramente arrecadatório.

212. Ademais, dos dados coletados, poder-se-ia afirmar que, se não forem realizados os estudos necessários e, consequentemente, se nenhuma mudança no modelo for proposta, haverá um agravamento do citado descompasso, com o aumento da arrecadação nos próximos anos, sem qualquer sinalização de crescimento da utilização dos recursos nas finalidades originárias.

213. Importante salientar que atualmente o setor de telecomunicações passa por uma revisão do marco regulatório, com a tramitação do Projeto de Lei 3.453/2015, que propõe alterações substanciais na LGT, sendo assim um momento oportuno para alterações legislativas de modo a se modificar qualquer entrave normativo ao uso dos fundos. No entanto, apesar do apoio do ministério e da Anatel, não se identificou no projeto de lei efetivamente qualquer alteração relacionada aos fundos setoriais.

214. Além disso, a falta de uma política setorial de médio e longo prazo para o setor de

telecomunicações com planos, metas e ações bem definidos, com indicação das fontes de financiamento para essas ações, favorece a não utilização dos fundos setoriais, pois na ausência de definição de ações a serem implementadas com os valores arrecadados pelos fundos, não é possível estimar a real necessidade dos valores para a universalização dos serviços de telecomunicações, o que favorece o contingenciamento por outros órgãos.

215. Desse modo, diante da necessária reavaliação dos fundos setoriais de telecomunicações, e da ausência de ações concretas com o objetivo de dirimir o descompasso entre a arrecadação e a aplicação dos recursos dos fundos em suas finalidades originárias, propõe-se considerar como não implementada a recomendação do item 9.2 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário e, diante das competências legais previstas no inciso I do art. 1º c/c inciso III do art. 7º c/c inciso XII e XIII do art. 10 do Anexo I do Decreto 8.877/2016, determinar ao MCTIC que, em 120 dias, apresente estudo que justifique a manutenção dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, frente à baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais, bem como indique possíveis medidas a serem implementadas com vistas à redução do citado descompasso entre as receitas e as aplicações.

#### 6.2. Monitoramento do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário

216. Em relação ao Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, o julgado é decorrente de representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que teve por objetivo avaliar possível aplicação de recursos da Fonte 78 - Recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) sem observância de sua vinculação legal.

217. Em decorrência das análises realizadas, foi proferido inicialmente o Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, o qual foi objeto de recurso de reexame, resultando no Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, posteriormente corrigido pelo Acórdão 3.072/2015-TCU-Plenário.

218. No Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, ficou determinado à Segecex que analisasse, por intermédio da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), os documentos recebidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em resposta ao item 9.5, e realizasse monitoramento dos itens 9.3 e 9.5, *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;

(...)

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;

(...)

9.6.1. 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;’

219. Com relação ao monitoramento do item 9.3, combinado com item 9.6.2, considerando que o acórdão é de 2015, que a proposta orçamentária para 2016 já estava em análise no Congresso Nacional e que a proposta orçamentária para 2018 será elaborada apenas em 2017, a presente análise se limitará à proposta referente ao exercício de 2017.

220. Em atendimento ao referido item, a agência enviou à equipe de auditoria cópia do Ofício 148/2016/SEI/PR-ANATEL (peça 54, p. 4-8), por meio do qual havia encaminhado sua programação orçamentária para aquele exercício ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

221. Junto à sua proposta orçamentária, a Anatel fez constar o quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, previsto no art. 49 da Lei 9.472/1997, refletindo o quanto planeja arrecadar ao longo dos próximos cinco anos, inclusive com a previsão do montante de recursos que demandará para manter suas atividades e os valores que serão transferidos ao Fust e ao Tesouro Nacional.

Tabela 16 – Planejamento Plurianual da Anatel (R\$ milhões)

Proposta	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas do Fistel	3.835,77	3.536,64	3.873,91	3.624,94	3.928,56
Despesas da Anatel	586,47	607,18	636,18	671,61	704,74
Transferências para o Fust	397,45	222,18	364,52	212,81	336,54
Saldo a ser transferido p/ Tesouro	2.851,84	2.707,28	2.873,22	2.740,52	2.887,27

Fonte: Ofício 148/2016/SEI/PR-ANATEL (peça 54).

222. Dessa forma, diante das informações encaminhadas pela Anatel, **propõe-se considerar em cumprimento a determinação do item 9.3 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário**, visto que foi cumprida em relação a 2017. No entanto, conforme disposto no item 9.6.2, essa determinação ainda deve ser monitorada por mais dois exercícios.

223. A outra determinação exarada pelo Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário é direcionada ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) (item 9.5), que deveria comprovar perante este Tribunal que foram observados os ditames estabelecidos no art. 49, § 3º, da Lei 9.472/1997.

224. O citado dispositivo determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá fixar as dotações para as despesas de custeio e capital da Anatel, bem como o valor das transferências de recursos do Fistel ao Tesouro Nacional e ao Fust.

225. Antes de adentrar na análise do cumprimento da determinação, cabe destacar que à época da emissão do acórdão, o ministro relator consignou o seguinte em seu voto:

‘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.’

226. À vista disso, verifica-se que a análise de cumprimento do item 9.5 deve ser realizada sobre as propostas orçamentárias de 2016 e 2017, já que proposta orçamentária para 2018 será elaborada apenas em 2017.

227. Em resposta à determinação do referido item, o MPDG encaminhou a Nota Técnica SEI 4343/2015-MP (Processo Apensado TC 012.933/2013-9, peça 67), afirmando que o ministério observou, na elaboração da LOA 2016, os ditames estabelecidos no art. 49, § 3º, da Lei 9.472/1997.

228. Em relação à primeira exigência do dispositivo supracitado – fixação de dotação para despesas de custeio e capital da Anatel – o MPDG declarou que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016 (PLOA 2016) apresenta no seu Volume IV, Tomo II, às fls. 473 a 476, a proposta orçamentária detalhada da Unidade Orçamentária 41231 – Agência Nacional de Telecomunicações, no qual constam as dotações para as despesas de custeio e de capital da agência.

229. No tocante ao ano de 2017, observou-se que o PLOA 2017, disponível no site do MPDG, também contempla as despesas de custeio e capital da Anatel (peça 73, p. 1-5).

230. Com relação à segunda exigência – fixação do valor a ser transferido para o Tesouro Nacional e para o Fust – a mesma Nota Técnica afirma que não há previsão de realização de transferência para o Tesouro em 2016, sendo todos os recursos alocados na unidade orçamentária da Anatel, com exceção de R\$ 644,5 milhões que foram transferidos para o Fust.

231. No tocante ao PLOA 2017, segundo o Volume I do referido documento (peça 73, p. 6-9), a previsão de arrecadação do Fistel é de cerca de R\$ 2,7 bilhões, sendo R\$ 2,3 bilhões alocados na unidade orçamentária da Anatel (UO – 24211), R\$ 377 milhões no Fust (UO – 24906), R\$ 21,9 milhões no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT – UO 24901) e R\$ 37,7 milhões no Fundo Nacional de Cultura (FNC – UO 42902). Assim, da mesma forma que em 2016, o PLOA 2017 não indica que será realizada transferência para o Tesouro Nacional.

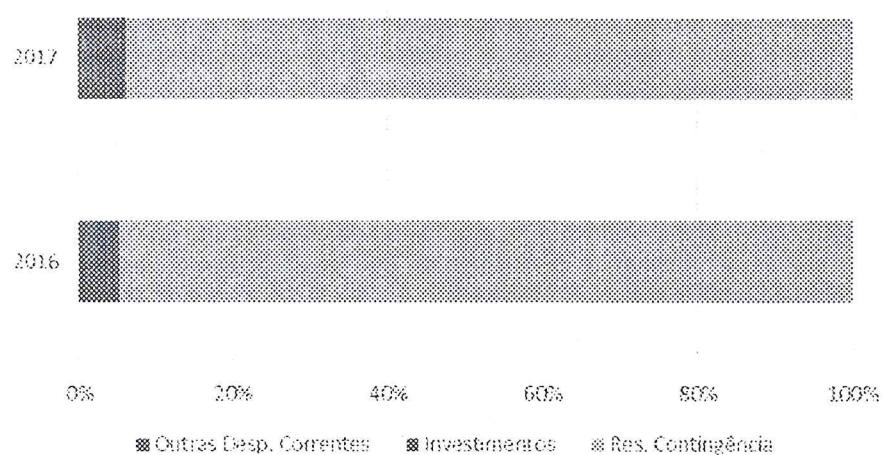
232. Cabe ressaltar que, apesar de, em determinadas circunstâncias, tais recursos não serem objeto de transferência ao Tesouro Nacional, no mesmo ano de sua arrecadação, ao longo dos últimos anos esse saldo do Fistel têm sido objeto de desvinculações por meio de medidas provisórias editadas pelo Presidente da República. Portanto, a não transferência ao Tesouro Nacional, no mesmo ano da arrecadação, não garante que tais recursos serão destinados à Anatel.

233. Pelo exposto, verifica-se que, considerando apenas as exigências do § 3º da Lei 9.472/1997, quais sejam, fixação de despesas da Anatel e transferências ao Fust e ao Tesouro, o MPDG cumpriu a determinação do item 9.5 do acórdão em relação a 2017. **Assim, propõe-se considerar em cumprimento a determinação do item 9.5 do Acórdão, dado que, conforme disposto no item 9.6.2, essa determinação ainda deve ser monitorada por mais um exercício.**

234. Em que pese o cumprimento da determinação, verificou-se que, apesar da alocação, no exercício de 2016, de cerca de 80% dos recursos do Fistel na unidade orçamentária da Anatel, a maior parte desses recursos não são destinados a cobrir despesas diretas da agência, mas sim para compor a reserva de contingência, no intuito de obter resultado primário. Em 2017, a distorção na alocação permaneceu na mesma proporção.

235. Os gráficos apresentados a seguir demonstram a alocação orçamentária dos recursos do Fistel em 2016 e 2017, por grupo natureza de despesa, na unidade orçamentária da Anatel.

Gráfico 13 – Dotação da Anatel em 2016 e 2017



Fonte: LOA 2016 e PLOA 2017.

236. Outro ponto do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário que foi objeto de análise foi o item 9.4, o qual deu ciência ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 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.

237. Os dispositivos da Lei 9.472/1997 que foram citados pelo acórdão assim dispõem, *in verbis*:

‘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.’ (grifo nosso)

238. Conforme o art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, o Tribunal dará ciência quando da ocorrência de falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado aplicação de multa, determinação ou recomendação, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras semelhantes. Além disso, a recorrência de impropriedade objeto de ciência anteriormente proferida à unidade jurisdicionada poderá ensejar determinação.

239. Pelas análises realizadas, constatou-se que o MPDG, quando da elaboração do PLOA 2017, não levou em consideração o plano plurianual apresentado pela Anatel. Tal conclusão é decorrente da reunião de duas premissas básicas, quais sejam: a) o plano plurianual da Anatel prevê a transferência de cerca de R\$ 2,8 bilhões ao Tesouro Nacional, mas o PLOA 2017 não; e b) o plano plurianual da Anatel fixa dotação de cerca de R\$ 223,4 milhões do Fistel para arcar com suas despesas ao longo de 2017 (peça 54, p. 5), já o PLOA 2017 fixou em apenas R\$ 140 milhões as dotações da Anatel financiadas pelo Fistel, ou seja, 62,6% do valor solicitado.

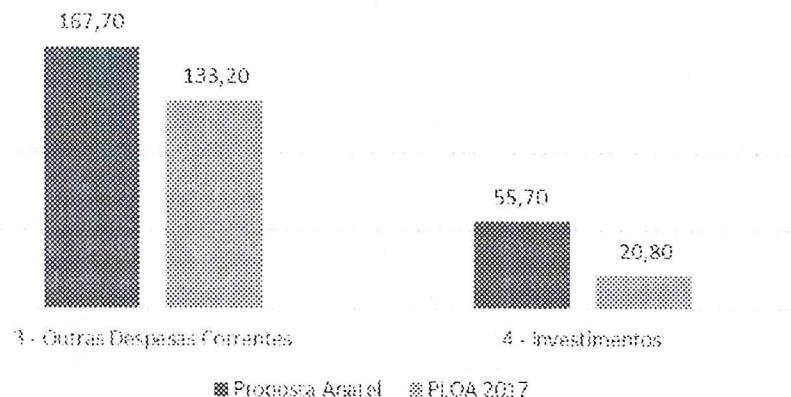
240. Importa esclarecer que, na Tabela 16, o valor de R\$ 586,47 milhões de despesas solicitadas pela Anatel para 2017 inclui tanto os R\$ 223,4 milhões, financiados com recursos do Fistel, como os R\$ 363,00 milhões referentes às despesas com pessoal e benefícios que são financiadas com recursos do Tesouro.

241. Segundo a Nota Técnica 16362/2016-MP, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) ‘recebeu a proposta de orçamento da Anatel para o exercício orçamentário de 2017, da mesma forma que recebeu as propostas das demais unidades do respectivo órgão orçamentário, sem as especificidades previstas no art. 49, caput, e §§ seguintes da LGT’ (peça 69, p. 5).

242. Assim, verifica-se que o Ministério das Comunicações, atual MCTIC, não está encaminhando o plano plurianual da Anatel, juntamente com a sua proposta orçamentária, o que impede o MPDG de realizar qualquer tipo de análise quanto ao planejamento da referida agência reguladora.

243. O gráfico a seguir demonstra, para 2017, os valores solicitados e os valores considerados no PLOA para a Anatel, por grupo natureza de despesa, desconsiderando pessoal e benefícios (R\$ 363 milhões), que não são custeados com recursos do Fistel.

Gráfico 144 – Proposta da Anatel x PLOA 2017 (R\$ milhões)



Fonte: Ofício 148/2016/SEI/PR-ANATEL e PLOA 2017.

244. No grupo natureza de despesa 4 – Investimentos, o PLOA 2017 contempla apenas 37% do solicitado pela Anatel, enquanto que no grupo 3 – Outras despesas correntes o valor disponibilizado chegou a 79% do solicitado.

245. Preliminarmente, cabe esclarecer que, em tese, a definição dos limites orçamentários da despesa, no âmbito do Poder Executivo federal, cabe ao órgão central de orçamento, ou seja, ao MPDG. No entanto, fica evidente que o volume de recursos orçamentárias disponibilizados à Anatel, se comparado com aquilo que a agência solicita, é desproporcional, principalmente frente ao volume de recursos que o setor de telecomunicações, por previsão legal, disponibiliza à agência.

246. Quanto à definição dos limites orçamentários, a própria Anatel, na elaboração da proposta orçamentária para 2015, já alertava o Ministério das Comunicações sobre a necessidade de expansão da sua dotação, tendo em vista o risco de paralisação de atividades consideradas essenciais (peça 54, p. 11-15).

247. A título de exemplo, dentre as atividades que corriam risco de paralisação estavam o atendimento do ‘call center’ e a realização de fiscalizações, atividades de extrema relevância para melhoria dos serviços do setor. Ainda segundo o documento, a falta de expansão do orçamento da agência poderia provocar a paralisação da central de atendimento no segundo semestre de 2015 e prejuízos nas ações de fiscalização, notadamente por conta da impossibilidade de locomoção dos fiscais e falta de calibração de instrumentos de fiscalização (peça 54, p. 12).

248. No voto condutor do acórdão ora monitorado, discutiu-se a legalidade das transferências do Fistel para o Tesouro Nacional. Na ocasião, o Ministro Relator Vital do Rego destacou a legalidade de tais transferências, mas ressaltou que a intenção do legislador ao criar o Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel) era a de garantir a suficiência de recursos para que a Anatel opere normalmente, principalmente no tocante à fiscalização dos serviços de telecomunicações:

‘17. Na verdade, a Lei garante que os recursos permaneçam vinculados pelo tempo necessário e no montante adequado para 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.’ (grifo nosso)

249. A autorização para que a Anatel realize transferências ao Tesouro Nacional está prevista no art. 3º da Lei 5.070/1966 e deve ser realizada conforme planejamento plurianual definido pela Anatel:

‘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:’ (grifo nosso)

250. Esse descompasso orçamentário-financeiro na Anatel também já foi objeto de trabalho desta

Corte de Contas em outras duas oportunidades. A primeira foi no âmbito do TC 031.996/2013-2, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que culminou no Acórdão 240/2015-TCU-Plenário. O trabalho teve o objetivo de avaliar a governança da regulação no âmbito das agências reguladoras das áreas de infraestrutura, dentre elas a Anatel, resultando, dentre outras recomendações, na seguinte:

‘9.6. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU, que, no âmbito de suas competências, envide esforços para:

(...)

9.6.2. a realização de estudos com vistas a alterar as regras orçamentárias no sentido de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário, dotando-as de real autonomia financeira;’ (grifo nosso)

251. Em relação ao tema, a Comissão Especial do Desenvolvimento Econômico do Senado Federal aprovou recentemente texto do Projeto de Lei 52/2013, o qual reforça a autonomia orçamentário-financeira das agências reguladoras no sentido de constarem como órgãos orçamentários no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (art. 3º, parágrafo único, e art. 49 do segundo substitutivo do Senador Walter Pinheiro), o que reforça a importância da efetivação da autonomia orçamentário-financeira de tais entidades.

252. A outra ocasião em que o TCU abordou essa mesma temática foi no âmbito do FiscTelecom (TC 008.293/2015-5), relatado pelo Ministro Bruno Dantas e julgado pelo Acórdão 28/2016-TCU-Plenário. A seguir, trecho do Voto condutor do voto que acompanhou o referido acórdão:

‘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.’ (grifo nosso)

253. A Anatel, como toda agência reguladora, é uma autarquia de natureza especial que possui a incumbência de resguardar uma diversidade de interesses públicos e privados, devendo primar pela excelência técnica na condução dos interesses do setor de telecomunicações do país. Por isso, a suficiente alocação de recursos orçamentários para a agência desenvolver suas atividades é de extrema importância para o desenvolvimento do setor de telecomunicações.

254. Outra particularidade intrínseca à Anatel é que, por ser uma autarquia de natureza especial, possui autonomia financeira para exercer plenamente suas atividades regulatórias. Em decorrência disso, a Lei 9.472/1997 estabeleceu, em seu art. 49, § 1º, competência da Anatel para definir o seu planejamento plurianual para os próximos cinco exercícios, estimando a sua arrecadação e fixando a sua despesa. Ademais, com base no seu planejamento plurianual, é da Anatel a prerrogativa de definir o valor a ser transferido ao Tesouro Nacional, o que confere à agência poderes para resguardar recursos suficientes para a sua manutenção no médio prazo.

255. Nesse sentido, não é correto o entendimento de que as agências reguladoras devem se alinhar às regras orçamentárias então vigentes. Na verdade, o que se observa é que essas regras foram construídas sem considerar a natureza especial das agências reguladoras, acabando por comprometer suas atividades de modo a colocar em risco setores essenciais para o país.

256. Segundo BARROSO, Luís Roberto, Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.) Agências Reguladoras. São Paulo: Atlas, 2002, p. 121:

‘Tais autarquias, porém, são dotadas de um conjunto de privilégios específicos que a lei lhes outorgou, tendo em vista a consecução de seus fins, pelo que são consideradas autarquias de regime especial. A pedra de toque desse regime especial das agências reguladoras é sua independência em relação ao Poder Público. No desempenho de suas atribuições, as agências precisam ver preservado o seu espaço de legítima discricionariedade, imune a injunções de qualquer natureza, sob pena de falharem em sua missão e arruinarem o ambicioso projeto nacional de melhoria da qualidade dos serviços públicos.

É desnecessário, com efeito, enfatizar que as agências reguladoras somente terão condições de desempenhar adequadamente seu papel se ficarem preservadas de ingerências externas inadequadas, especialmente por parte do Poder Público, tanto no que diz respeito a suas decisões político-administrativas quanto a sua capacidade financeira. Constatada a evidência, o ordenamento jurídico cuidou de estruturá-las como autarquias especiais, dotadas de autonomia político-administrativas e autonomia econômico-financeira.

257. Sobre o assunto, JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. Ed. Dialética, São Paulo, 2002, p. 476:

‘Isso significa, primeiramente, a manutenção das agências através de recursos alocados pelo ente federativo, de acordo com a partilha orçamentária. Evidentemente, isso propicia a redução da margem de autonomia da agência, tal como acima apontado. A dependência de recursos orçamentários acarreta redução da margem de liberdade nas escolhas e decisões.

(...)

Portanto, a ampliação da autonomia da agência dependeria da possibilidade de atribuição de verbas, realizada de modo a excluir condicionamentos ou interferências por outros órgãos estatais. A solução consiste em assegurar às agências a percepção de receitas em virtude do exercício de suas competências, de modo a propiciar-lhes a obtenção dos recursos que lhes assegurem uma espécie de autossuficiência econômico-financeira.

258. O que se observa na Anatel é que, mesmo sendo dotada, em teoria, de receitas acima de suas necessidades, a agência tem dificuldades em manter atividades essenciais como a de fiscalização.

259. A necessidade de tratamento diferenciado e reconhecimento da autonomia financeira da Anatel é tão evidente que o art. 15 da Lei 9.472/1997 proibiu a realização de contingenciamentos nessa agência.

‘Art. 15. A fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei de Orçamento Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites nos seus valores para movimentação e empenho.’ (grifo nosso)

260. Por todo o exposto, propõe-se, dar ciência ao **Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações** que o não encaminhamento ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)**, do plano plurianual da Anatel, juntamente com a proposta orçamentária detalhada desta agência reguladora, afronta o art. 49 da Lei 9.472/1997.

261. Além disso, visando dar efetividade ao disposto no art. 49, §§ 1º ao 3º, da LGT, mostra-se imperioso determinar à **Secretaria de Orçamento Federal** que, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da agência.

262. Por fim, determinar à **Secretaria de Orçamento Federal** e à **Secretaria do Tesouro Nacional** que, no tocante às transferências do Fintel ao Tesouro Nacional, autorizadas pelo art. 3º da Lei 5.070/1966, limite-se a utilizar somente os valores indicados pela Anatel em seu plano plurianual de receitas e despesas, nos termos do art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997.

263. De maneira resumida, a situação de todas as deliberações dos referidos acórdãos está

registrada na tabela a seguir:

Tabela 17 – Monitoramento do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário e do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário

<b>Situação</b>	1º monitoramento – presente relatório		
	<b>Itens</b>	<b>Responsáveis</b>	<b>%</b>
Implementada / cumprida	-	-	-
Em implementação / Em cumprimento	9.1 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário	Anatel	55%
	9.3 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário	Anatel	33%
	9.5 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário	MPDG	66%
Parcialmente implementada / cumprida	-	-	-
Não implementada / Não cumprida	9.2 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário	Casa Civil e MCTIC	n/a
Não aplicável / Perda de Objeto	-	-	-

Fonte: elaboração própria.

## 7. CONCLUSÃO

264. Diante de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) e em cumprimento ao Acórdão 1.093/2016-TCU-Plenário, realizou-se auditoria operacional sobre a arrecadação e utilização dos fundos setoriais de telecomunicações, a qual também contemplou o monitoramento dos Acórdãos 2.320/2015-TCU-Plenário e 28/2016-TCU-Plenário.

265. Em linhas gerais, a auditoria buscou responder, para cada fundo, quanto foi arrecadado; quanto e onde os recursos foram aplicados; se as aplicações foram realizadas de acordo com a finalidade legal; e qual o saldo dos recursos do fundo.

266. Incluiu-se ainda como questão de auditoria avaliar se os gestores do fundo possuem controle adequado e suficiente sobre os recursos a ele recolhidos. No entanto, não foi objeto desta auditoria avaliar os controles pormenorizados da arrecadação e da despesa dos fundos.

267. Sobre o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), restou evidente que, do elevado montante arrecadado de 1997 a 2016 (R\$ 85,4 bilhões), menos de 5% dos recursos foram destinados às atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações, 14% foram redirecionados a outros fundos (Fust, FNDCT e FNC), enquanto que aproximadamente 81% dos recursos arrecadados foram utilizados pelo Tesouro em diversas ações, algumas mapeáveis, outras não, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários. O saldo identificado do Fistel em 30/6/2016 era de R\$ 6.066.146.557,28.

268. No tocante ao Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust), observou-se que a quase totalidade dos recursos foram aplicados em outras áreas, que não a universalização. Identificou-se que foram arrecadados mais de R\$ 20,5 bilhões, restando atualmente como saldo R\$ 3,3 bilhões. Dos recursos utilizados (R\$ 17,2 bilhões), 99% foram desvinculados pelo governo, seja por DRU, seja por medida provisória, sendo destinados principalmente para pagamento de dívida pública e de benefícios previdenciários.

269. Ademais, constatou-se que em diversos exercícios os valores transferidos do Fistel ao Fust ultrapassaram o limite de R\$ 700 milhões previsto no art. 6º, inciso II, da Lei 9.998/2000. Em razão disso, propôs-se determinação à STN para que promova os ajustes necessários à resolução dessa inconsistência.

270. No caso do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), foi possível constatar que dos mais de R\$ 7 bilhões arrecadados, já foram utilizados ou redirecionados pelo governo aproximadamente R\$ 6 bilhões. No entanto, desse valor aplicado, identificou-se que

em torno de 50% foram desvinculados das finalidades do Funttel, sendo que 29% das aplicações dos recursos do fundo foram para o pagamento de benefícios previdenciários e da dívida pública. Ademais, no tocante ao saldo apresentado pela STN, de R\$ 1,4 bilhão, esse valor mostrou-se inconsistente com os dados coletados, motivo pelo qual se propôs determinação ao Conselho Gestor do Funttel, com o apoio do MCTIC, para que promova a conciliação dos valores junto ao Tesouro Nacional.

271. De todo modo, apesar da baixa utilização de recursos dos fundos nas finalidades originais previstas em suas leis de criação, impende salientar que todas as destinações identificadas foram realizadas com base em previsão legal, não tendo sido constatada, no limite do escopo deste trabalho, qualquer irregularidade na aplicação dos recursos.

272. No entanto, é de se destacar que a desvinculação de receitas por meio de medida provisória, que amparou legalmente a aplicação da maior parte dos recursos dos fundos de telecomunicações em outras finalidades, está sendo examinada em trabalho específico deste Tribunal (TC 008.584/2016-8), o qual se encontra ainda pendente de julgamento. Entretanto, no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da Presidente da República, exercício de 2015, aprovado pelo Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário, de 5/10/2016, o TCU decidiu por alertar ao Poder Executivo Federal que a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação contraria o disposto no art. 73 da Lei 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 – LRF.

273. Sobre a gestão dos fundos, identificou-se nesta auditoria que a gestão exercida pela Anatel sobre o Fistel e o Fust é limitada apenas ao controle sobre os valores dos fundos por ela aplicados, sem exercer um monitoramento sobre o montante transferido a outros fundos ou ao Tesouro Nacional. Por consequência, propôs-se determinação à agência para que promova controles sobre todos os recursos aplicados pelos fundos, dando publicidade em sua página da internet dos valores identificados.

274. Com relação ao monitoramento dos Acórdãos 28/2016-TCU-Plenário e 2.320/2015-TCU-Plenário, as determinações/recomendações analisadas foram consideradas em cumprimento ou não implementada.

275. Sobre o Acórdão 28/2016-TCU-Plenário, considerou-se que a recomendação do item 9.2 não foi implementada, visto que as informações encaminhadas pela Casa Civil e MCTIC não tratam de estudos sobre a arrecadação dos fundos setoriais de telecomunicações e sua utilização, nem de uma avaliação sobre um possível descompasso entre as receitas e as despesas, como solicitado pelo TCU. Sendo assim, foi elaborada proposta para determinar ao MCTIC que apresente estudo que justifique a manutenção dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, frente à baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais, bem como indique possíveis medidas a serem implementadas com vistas à redução do citado descompasso entre as receitas e as aplicações.

276. Considerando que foi identificada a reincidência da irregularidade apontada pelo item 9.4 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, propôs-se determinação à SOF para que, quando o Projeto de Lei Orçamentário Anual fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA seriam suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da Anatel.

277. Ademais, propôs-se determinar à SOF e à STN que, no tocante às transferências do Fistel ao Tesouro Nacional, autorizadas pelo art. 3º da Lei 5.070/1966, limitem-se a utilizar somente os valores indicados pela Anatel em seu plano plurianual de receitas e despesas, nos termos do art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997.

278. No que diz respeito à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), foram identificadas as contribuições (R\$ 4,6 bilhões) e as respectivas destinações, sendo que 58% dos recursos teriam sido utilizados dentro da finalidade originária da contribuição e o restante desvinculado pelo governo para outras finalidades, principalmente o pagamento de benefícios previdenciários.

## **8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

279. Diante do exposto, tendo em vista o atendimento da Solicitação do Congresso Nacional originada da Proposta de Fiscalização e Controle 38/2015, objeto do Ofício 313/2015-CCTCI/P, de 2/12/2015, da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, sugere-se, com base no art. 10 da Resolução-TCU 215/2008, o encaminhamento deste processo ao gabinete do Ministro Bruno Dantas, com a seguinte proposta:

- a) determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:
  - a.1) no tocante à gestão do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), diante das atribuições previstas no art. 4º, inciso III, da Lei 9.998/2000, art. 50 da Lei 9.472/1997 e em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, estabeleça, no prazo de 120 dias, procedimentos de controle sobre a totalidade de recursos dos fundos, dando publicidade em sua página na internet não somente sobre os recursos aplicados em suas finalidades, mas também sobre o montante transferido a outros fundos e utilizados para outros fins (parágrafos 83 a 87 e 123 a 132); e
  - a.2) informe, no relatório de gestão referente ao exercício de 2017, as providências adotadas com vistas ao atendimento do item anterior;
- b) determinar ao Conselho Gestor do Funttel, com o apoio do MCTIC, em observância às atribuições previstas no art. 2º, § 8º, e art. 3º, inciso IV, da Lei 10.052/2000, que:
  - b.1) promova, juntamente com o Tesouro Nacional, a conciliação do saldo do Funttel, encaminhando o resultado da conciliação ao TCU, no prazo de 120 dias, juntamente com os ajustes realizados (parágrafos 155 a 158);
  - b.2) em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, dê transparência em seu sítio na internet, no prazo de 120 dias, aos dados atualizados, consolidados anualmente, sobre as receitas arrecadadas e o saldo do Funttel, identificando as destinações dadas aos seus recursos, tanto daqueles aplicados na finalidade do fundo, como do montante transferido a outros fundos ou desvinculados pelo Tesouro Nacional (parágrafos 155 a 158);
- c) determinar ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, em 120 dias contados a partir da ciência da deliberação, estudo que justifique a manutenção dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, frente à baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais, bem como indique possíveis medidas a serem implementadas com vistas à redução do descompasso entre as receitas e as aplicações, em atendimento às competências legais do Ministério, previstas no inciso I do art. 1º c/c inciso III do art. 7º c/c inciso XII e XIII do art. 10 do Anexo I do Decreto 8.877/2016 (parágrafos 185 a 215);
- d) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:
  - d.1) promova os ajustes necessários com vistas à adequação dos valores destinados do Fistel ao Fust, diante da extração do limite de R\$ 700 milhões previsto no art. 6º, inciso II, da Lei 9.998/2000, nos exercícios de 2008, 2009, 2011, 2012 e 2015, comprovando a este Tribunal, no prazo de 120 dias, o saneamento desta irregularidade (parágrafos 101 a 103);
  - d.2) em observância à transparência da gestão fiscal, e em especial ao inciso II do art. 48, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, caso proceda a desvinculação do superávit financeiro do Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), informe, no prazo de 30 dias da desvinculação, à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, respectivamente, o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação, encaminhando cópia dos citados expedientes a este Tribunal (parágrafos 123 a 131 e 153 a 154);
- e) determinar à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, visando dar efetividade ao disposto no art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel,

demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da agência (parágrafos 234 a 262);

f) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no tocante às transferências do Fistel ao Tesouro Nacional, autorizadas pelo art. 3º da Lei 5.070/1966, a partir da ciência desta deliberação, limitem-se a utilizar somente os valores indicados pela Anatel em seu plano plurianual de receitas e despesas, nos termos do art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997 (parágrafos 234 a 262);

g) dar ciência ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações que o não encaminhamento ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), do plano plurianual da Anatel, juntamente com a proposta orçamentária detalhada desta agência reguladora, afronta o art. 49 da Lei 9.472/1997 (parágrafos 236 a 260);

h) dar ciência ao Ministério da Cultura que a utilização dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, dentre os quais incluem-se os recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura ou da Agência Nacional do Cinema afronta o art. 2º, parágrafo único, da Lei 11.437/2006 (parágrafos 177 a 178);

i) considerar em cumprimento a determinação do item 9.1 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário e as determinações dos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário (parágrafos 179 a 184, 216 a 222 e 223 a 233);

j) considerar como não implementada a recomendação do item 9.2 do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário (parágrafos 185 a 215);

k) em cumprimento ao item 9.2.2 do Acórdão 1.169/2016-TCU-Plenário, encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados cópia do acórdão com os respectivos relatório e voto, em atendimento ao questionamento 3 da Solicitação de Informação 10/2015 da CDC;

l) informar à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados que o Tribunal de Contas da União, no âmbito do TC 008.584/2016-8, está examinando a regularidade da desvinculação de receitas por meio de medida provisória e tão logo o trabalho seja concluído e apreciado pelo Plenário do TCU, será encaminhada cópia do acórdão com os respectivos relatório e voto;

m) juntar cópia da deliberação de mérito que vier a ser proferida neste processo aos processos originários dos acórdãos monitorados nesta auditoria – TC 008.293/2015-5 (Acórdão 28/2016-TCU-Plenário) e TC 012.933/2013-9 (Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário);

n) encaminhar à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal cópia da deliberação que vier a ser adotada nestes autos, acompanhados dos Relatórios e Votos respectivos; e

o) declarar integralmente atendida a solicitação e arquivar o presente processo, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional na qual se requer que seja realizada fiscalização acerca da arrecadação e da aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) – e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

2. Para atender à solicitação, esta Corte determinou a realização de auditoria operacional (Acórdão 1.093/2016-TCU-Plenário) e acrescentou às análises o monitoramento do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3.072/2015-TCU-Plenário, e do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário.

3. O trabalho foi realizado de maneira integrada pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom) e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), uma vez que o tema perpassa por questões regulatórias, orçamentárias e financeiras.

4. O presente trabalho origina-se, portanto, da necessidade de responder às seguintes questões (Proposta de Fiscalização e Controle - PFC 38/2015):

I) no que se refere aos fundos de telecomunicações (Fistel, Fust e Funttel):

I.a. quanto foi arrecadado, desde a constituição?

I.b. quanto foi aplicado?

I.c. onde os recursos foram aplicados?

I.d. a aplicação dos recursos foi feita de acordo com a destinação legal para a qual cada fundo foi criado?

I.e. caso parte dos recursos de qualquer dos fundos não tenha sido aplicada, onde se encontra o saldo arrecadado e não aplicado?

II) no que se refere à Condecine:

II.a. qual a parcela arrecadada?

II.b. quanto foi aplicado (incluindo o detalhamento dos programas, iniciativas e projetos)?

5. Desse modo, esta auditoria teve por objetivo reunir dados sobre arrecadação, aplicação e saldo dos citados fundos, bem como verificar os controles sobre os recursos – capacidade dos gestores dos fundos de acompanhar os montantes arrecadados e aplicados – e a legalidade da sua utilização.

6. O relatório que integra esta deliberação detalha a metodologia, as premissas adotadas, as conclusões e os resultados do presente trabalho. Basicamente, confirmou-se que, de maneira geral, os recursos arrecadados por esses fundos, originalmente destinados a cobrir despesas específicas, estão sendo redirecionados a outras finalidades. Todavia, como essas alterações foram chanceladas pelo Poder Legislativo, por via de lei, não há que se falar em irregularidade. Em adição, verificou-se a necessidade de maior controle e transparência sobre a utilização desses recursos. Diante desse quadro, a proposta técnica sugere determinações aos órgãos envolvidos.

7. Acolho as conclusões da unidade instrutora e incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir, sem prejuízo de divergência pontual quanto aos encaminhamentos, conforme explicitado mais à frente.

## II

8. Os fundos do segmento de telecomunicações podem ser considerados como uma estratégia de investimentos e de financiamento de ações públicas ou de interesse público. Normalmente são criados para garantir recursos suficientes para determinada atividade ou viabilizar alguma política pública, como, por exemplo:

- a) fundo criado para assegurar o desempenho de atividades a cargo de entidades públicas, a fim de evitar que elas sejam inviabilizadas por falta de recursos;
- b) fundo criado para garantir que haja recursos suficientes para investimentos em áreas geográficas desinteressantes do ponto de vista do mercado privado, os quais promovem uma espécie de compensação, redirecionando a essas regiões os recursos obtidos nas áreas naturalmente rentáveis; e
- c) fundo criado para estimular e incentivar iniciativas que promovam o desenvolvimento de determinado setor.

9. Ocorre que nem sempre os recursos arrecadados para os fundos são utilizados integralmente. Outras vezes, eles são redirecionados a finalidades distintas, que não guardam qualquer relação com a destinação original.

10. São comuns as críticas de que os fundos de telecomunicações arrecadam muito mais do que os valores efetivamente investidos, o que encontra respaldo nos dados já levantados por este Tribunal.

11. Deve-se considerar, entretanto, que, durante o processo legislativo de criação dos fundos, quando se estabelece sua fonte de recursos, não é feita uma análise prospectiva aprofundada dos valores que virão a ser arrecadados. Ademais, mesmo quando tal prognose é realizada adequadamente, a evolução dos negócios naquele setor pode se dar de maneira distinta da que foi estimada, o que influencia o montante destinado ao fundo, geralmente estipulado em função dos valores recebidos pelas empresas.

12. A constatação de que os valores arrecadados superam a destinação prevista em lei pode levar a diferentes pleitos dependendo da perspectiva e dos interesses envolvidos: podem ser exigidos maiores investimentos no setor (o que tenderia a beneficiar o usuário com serviços de melhor qualidade) ou, por outro lado, a redução dos valores arrecadados (o que favoreceria as empresas e, teoricamente, segundo se alega, reduziria os custos arcados pelo consumidor final). Ocorre que, ao tempo em que podem impactar significativamente os ganhos das empresas do setor, as duas vias acarretam efeitos significativos sobre os resultados fiscais e a condução de outras políticas públicas, muitas vezes já dependentes da parcela excedente da arrecadação. A discussão ainda resvala na questão da autonomia orçamentária e financeira das agências reguladoras, condição *sine qua non* para uma independência de fato na sua atuação finalística.

13. Em suma, o tema é complexo e envolve interesses antagônicos. As cifras movimentadas anualmente superam a casa dos bilhões de reais e soluções perenes e definitivas dependerão de alteração legislativa.

14. Nesse contexto, é relevante que o tema esteja sendo tratado por este Tribunal no âmbito de uma Solicitação do Congresso Nacional. A atuação do TCU em trabalhos dessa natureza pode auxiliar o Poder Legislativo em suas duas funções precípuas: a de legislar (eis que as informações fornecidas pelo Tribunal podem subsidiar alterações na legislação que rege o tema) e a de fiscalizar os atos do Poder Público.

15. Registro que essa ótica foi acolhida em nosso plano estratégico, uma vez que o PET 2015-2021 prevê a atuação do Tribunal junto ao Congresso Nacional não só com vistas ao natural auxílio à avaliação de políticas públicas, como também para o aperfeiçoamento de proposições legislativas. Naquele documento o TCU define como primeiro macroprocesso o “Auxílio ao Congresso Nacional”, que:

“Tem por objetivo tornar disponíveis para o Congresso Nacional informações e pareceres produzidos pelo TCU, visando **subsidiar** o processo de responsabilização política do governo, a atuação do Legislativo na alocação de recursos públicos e o exercício do controle externo, a elaboração de **planos e orçamentos**, a avaliação de gestão fiscal e o aperfeiçoamento do arcabouço legal.” (destaques acrescidos).

16. Examinando detidamente a documentação que fundamenta o pedido de fiscalização encaminhado pela Casa Legislativa, observo que essa questão subjaz a atenção que os parlamentares deram ao tema:

“Da exposição efetuada pelos convidados ficou evidente que os fundos de telecomunicações ou não têm sido utilizados ou têm sido utilizados para atender despesas de finalidades diversas das de sua criação. Assim, considerando ser atribuição constitucional desta Casa a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, solicitamos o apoio dos ilustres pares na aprovação desta Proposta de Fiscalização e Controle para, com o apoio técnico do Tribunal de Contas da União, levantar a totalidade das irregularidades na arrecadação e aplicação dos fundos de telecomunicações. Em seguida, **dependendo do resultado que venha a ser apurado, esta Comissão poderá propor uma legislação que venha a modificar a destinação dos mencionados fundos de telecomunicações ou até mesmo extinguir aqueles que não apresentem condições para serem aplicados**. Afinal, não é justo que a sociedade pague em troca de um benefício que lhe é sonegado, em evidente burla da lei.”

(...)

As respostas a estas questões poderão nortear os futuros encaminhamentos que esta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática deverá dar a esta importante questão. A partir dos resultados da fiscalização proposta, **poderemos aperfeiçoar a legislação de telecomunicações de nosso País e corrigir rumos e decisões tomadas pela Administração Pública** na gestão de recursos tão caros para a população brasileira que clama, a todo dia, por melhores serviços, condizentes com as suas necessidades e compatíveis com as modernas tecnologias atualmente disponíveis.” (peça 1, p. 05-10, destaques acrescidos)

17. Dessa forma, além das determinações e das recomendações para correção de rumos, o presente trabalho cumpre um papel adicional de subsidiar o Congresso Nacional no aprimoramento dos marcos legais que envolvem o setor.

### III

18. O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) foi criado para destinar verba à realização e ao aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações (Lei 5.070/1966).

19. As suas principais fontes de recursos são as receitas referentes à outorga dos serviços, as taxas de fiscalização e as multas. Nos últimos cinco anos, os valores arrecadados variaram de R\$ 2,8 a R\$ 8,7 bilhões por ano. Desde 1997, foi arrecadado o montante de R\$ 85,4 bilhões, mas apenas 5% do valor aplicado foram destinados às atividades originalmente previstas (fiscalização dos serviços de telecomunicações). Outros fundos receberam 14% dos recursos (Fust, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Fundo Nacional de Cultura (FNC), conforme detalhado no relatório) e o Tesouro Nacional utilizou 81% do total em outras ações (algumas mapeáveis, mas a maior parte não), com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários e a promoção da assistência social. Cabe destacar que, desde 2008, o Tesouro Nacional utilizou em torno de R\$ 23 bilhões de recursos do Fistel em outras atividades não relacionadas à fiscalização dos serviços de telecomunicações. O saldo identificado no Fistel foi da ordem de R\$ 6 bilhões (em 30.6.2016).

20. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) foi criado com a finalidade de destinar recursos à universalização de serviços de telecomunicações (Lei 9.998/2000). Basicamente, para assegurar cumprimento das obrigações de universalização que não possam ser financiadas a partir da exploração eficiente do serviço. Todavia, conforme já tratado pelo Tribunal no em outras ocasiões (Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário), essa estratégia de fomento está parcialmente

inviabilizada, pois a legislação vigente não prevê a destinação de recursos do Fust para o financiamento de metas associadas a serviços prestados em regime privado (telefonia móvel e banda larga, por exemplo), apenas para serviços prestados em regime público (telefonia fixa).

21. As suas fontes de recursos são, essencialmente, as transferências do Fistel e a contribuição incidente sobre a receita operacional bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. Nos últimos cinco anos os valores arrecadados anualmente variaram entre R\$ 1 bilhão e R\$ 2 bilhões. Desde 2001, foi arrecadado o montante de R\$ 20 bilhões, mas apenas 0,002% do valor aplicado foi destinado à universalização dos serviços de telecomunicações (razão pela qual o fundo foi criado). Na verdade, a maior parte dos recursos foi utilizada para o pagamento da dívida pública mobiliária interna e para o pagamento de benefícios previdenciários. O saldo identificado no Fust foi da ordem de R\$ 3,2 bilhões (em 30.6.2016).

22. O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) foi criado com o objetivo de 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 (Lei 10.052/2000). Os recursos do Funttel devem ser aplicados por seus agentes financeiros, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), exclusivamente nos programas, projetos e atividades do setor de telecomunicações que assegurem a pesquisa aplicada e o desenvolvimento de produtos.

23. Seus recursos originam-se, essencialmente, da contribuição incidente sobre o faturamento bruto das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. Nos últimos cinco anos os valores arrecadados variaram entre R\$ 370 milhões e R\$ 720 milhões por ano. Desde 2001, foi arrecadado o montante de R\$ 7 bilhões, mas aproximadamente 50% do valor aplicado foram desvinculados das finalidades originais do fundo. Na verdade, 29% das aplicações financiaram o pagamento da dívida pública e de benefícios previdenciários. Quanto ao saldo do Funttel, os valores informados apresentaram inconsistências.

24. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) foi criada com a finalidade de destinar recursos ao Fundo Nacional de Cultura (Medida Provisória 2.228-1/01), o qual também recebe recursos do Fistel.

25. Suas principais fontes de recursos estão relacionadas com a veiculação e a prestação de serviços audiovisuais. Nos últimos cinco anos os valores arrecadados anualmente variaram de R\$ 819 milhões a R\$ 1,1 bilhão. Desde 2012, foi arrecadado o montante de R\$ 4,6 bilhões. Desse total, 58% foram utilizados dentro da finalidade originária da contribuição e o restante desvinculado pelo governo para outras finalidades, principalmente o pagamento de benefícios previdenciários.

26. Impende registrar que não foi constatada qualquer irregularidade em virtude da utilização dos recursos dos fundos em finalidades distintas das que foram designadas quando de sua criação, uma vez que as desvinculações foram autorizadas pela legislação. Por outro lado, destaco que a desvinculação de receitas por meio de medida provisória é tema objeto de trabalho específico nesta Corte (TC 008.584/2016-8), ainda não concluído.

27. Quanto ao controle exercido sobre a aplicação dos recursos dos fundos, a equipe identificou que somente é dada transparência à parte não desvinculada, não transferida ao Tesouro Nacional, o que representa parcela bastante reduzida dos recursos. É pertinente, portanto, a determinação para adoção de medidas – tanto por parte das entidades gestoras dos fundos quanto por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – para que todas as destinações dos recursos arrecadados pelos fundos sejam acompanhadas e para que se dê transparência a essas informações. Trata-se de informação essencial não só para a atividade de controle sobre a gestão do fundo, mas também para que o Parlamento tenha condições de mensurar adequadamente o impacto das desvinculações procedidas.

28. Em adição, acrescento recomendação para que seja normatizada a interação entre as entidades gestoras dos fundos e a STN acerca das desvinculações, o que pode facilitar e tornar mais eficiente a disponibilização dessas informações.

29. Além dessa questão, constataram-se outras ocorrências pontuais.

30. Verificou-se que os valores do Fistel transferidos ao Fust extrapolaram o limite legal de R\$ 700 milhões (art. 6º, inciso II, da Lei 9.998/2000) e que o saldo do Funtel informado pela STN apresentou inconsistências quando confrontado com os dados coletados. Também no que tange a essas questões, julgo adequadas as determinações para correção sugeridas pela unidade instrutora.

31. A equipe identificou ainda a utilização de recursos recolhidos por meio da Condecine para o pagamento de despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura, o que é expressamente vedado pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei 11.437/2006. Em virtude da baixa materialidade da irregularidade, endosso o encaminhamento sugerido de que seja dada mera ciência da impropriedade, a fim de prevenir novas ocorrências similares.

#### IV

32. Em adição a essas análises, foi efetuado o monitoramento das deliberações relativas a essa temática constantes dos Acórdãos 2.320/2015 e 28/2016, ambos do Plenário:

a) determinação à Anatel para que fizesse constar das propostas orçamentárias suas e do Fistel 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 – item 9.3 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário;

b) determinação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que demonstrasse que a lei orçamentária anual contém dotações para as despesas de custeio e capital da Anatel, bem como o valor das transferências de recursos do Fistel ao Tesouro Nacional e ao fundo de universalização (art. 49, § 3º, da Lei 9.472/1997) – item 9.5 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário;

c) determinação à Anatel para que promovesse a conciliação dos valores arrecadados e aplicados e o saldo do Fistel e do Fust – item 9.1, “a”, do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário;

d) determinação à Anatel para que desse transparência aos dados dos fundos (arrecadação, aplicação e saldo) – item 9.1, “b”, do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário.

33. Quanto às três primeiras determinações, a unidade instrutora considerou adequadas as providências adotadas, embora o monitoramento das duas primeiras deva ter continuidade em outros exercícios para que possam ser consideradas integralmente cumpridas.

34. No que tange à última determinação, a unidade instrutora considerou-a parcialmente cumprida, uma vez que as aplicações dos recursos não foram adequadamente evidenciadas.

35. Manifesto-me de acordo com essas conclusões, relativas ao monitoramento das determinações.

#### V

36. Também foi monitorada a recomendação do Acórdão 28/2016-TCU-Plenário acerca da avaliação do descompasso entre arrecadação e aplicação de recursos dos fundos, exarada, em essência, nos seguintes termos:

“9.2. recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações 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”.

37. Quanto ao descompasso entre arrecadação e aplicação do Fust, alegou-se que o montante desse fundo somente poderia ser destinado ao serviço telefônico fixo. E não seria recomendável o direcionamento de mais recursos a esse tipo de serviço num contexto em que a sociedade demanda universalização da telefonia móvel e da banda larga.

38. No que se refere ao descompasso verificado no Fistel, alegou-se que as receitas arrecadadas tinham caráter eventual e que os montantes atuais não poderiam ser utilizados para o planejamento das despesas, considerando ainda as recentes reduções no valor dos tributos que alimentam o fundo.

39. A unidade instrutora discorda das alegações apresentadas e, pressupondo uma necessidade de reavaliação dos fundos e de medidas que tendam a dirimir o descompasso entre arrecadação e aplicação, propõe considerar como não implementada a recomendação.

40. Também foi objeto de análise o item 9.4 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, o qual ressaltou a necessidade de se considerar o plano plurianual apresentado pela Anatel para a elaboração da LOA, nos seguintes termos:

“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”.

41. Todavia, constatou-se que, contrariamente à orientação supra, o projeto da LOA 2017 não levou em consideração o plano plurianual apresentado pela Anatel. Na realidade, o ministério setorial (antes o Ministérios das Comunicações e agora o MCTIC) não tem encaminhado juntamente com a sua proposta orçamentária o plano plurianual da Anatel. Essa situação tem impedido o Ministério do Planejamento de examinar plano e orçamento da agência reguladora.

42. Extraio do relatório de auditoria:

“244. No grupo natureza de despesa 4 – Investimentos, o PLOA 2017 contempla apenas 37% do solicitado pela Anatel, enquanto que no grupo 3 – Outras despesas correntes o valor disponibilizado chegou a 79% do solicitado.

245. Preliminarmente, cabe esclarecer que, em tese, a definição dos limites orçamentários da despesa, no âmbito do Poder Executivo federal, cabe ao órgão central de orçamento, ou seja, ao MPDG. No entanto, fica evidente que o volume de recursos orçamentários disponibilizados à Anatel, se comparado com aquilo que a agência solicita, é desproporcional, principalmente frente ao volume de recursos que o setor de telecomunicações, por previsão legal, disponibiliza à agência.

246. Quanto à definição dos limites orçamentários, a própria Anatel, na elaboração da proposta orçamentária para 2015, já alertava o Ministério das Comunicações sobre a necessidade de expansão da sua dotação, tendo em vista o risco de paralisação de atividades consideradas essenciais (peça 54, p. 11-15).”

43. Portanto, a situação atual é de substancial redirecionamento de recursos do Fistel a outras despesas, ao mesmo tempo em que se deixa de atender, em sua integralidade, a solicitação de recursos orçamentários feita pela Anatel.

44. Tendo em conta todo esse quadro, a finalidade de criação do Fistel (garantir a suficiência de recursos para o funcionamento adequado da Anatel), possíveis deficiências na atuação da agência por falta de orçamento e a necessidade de se preservar a autonomia orçamentária e financeira da agência, propõe a unidade instrutora:

a) determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC ou Ministério das Comunicações) que apresente estudo que justifique a manutenção dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, frente à baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais;

b) determinar ao MCTIC que indique possíveis medidas a serem implementadas com vistas à redução do citado descompasso entre as receitas e as aplicações;

c) determinar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da agência;

d) determinar à SOF e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que, no tocante às transferências do Fistel ao Tesouro Nacional, limitem-se a utilizar somente os valores indicados pela Anatel em seu plano plurianual de receitas e despesas;

e) dar ciência ao MCTIC de que o não encaminhamento ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG ou Ministério do Planejamento), do plano plurianual da Anatel, juntamente com a proposta orçamentária detalhada desta agência reguladora, afronta o art. 49 da Lei 9.472/1997.

45. Embora compartilhe das mesmas preocupações manifestadas no pronunciamento da unidade instrutora, concordo apenas em parte com os encaminhamentos sugeridos.

46. Em primeiro lugar, considero cumprida a recomendação para que fosse avaliado o descompasso entre volumes arrecadados e aplicados na gestão dos fundos, ainda que possam naturalmente ser questionados os dados e as informações apresentadas. Ressalto que a deliberação sugeriu “avaliação”, e não redução do descompasso.

47. Quanto ao mérito da questão, este Tribunal já se manifestou em diversas oportunidades acerca da substancial falta de equivalência entre a arrecadação e os valores aplicados nas finalidades originais dos fundos de telecomunicações (Acórdãos 3.634/2013, 240/2015, 2.320/2015, 28/2016, todos do Plenário). A princípio, não é desejável que os recursos tenham outras destinações se a finalidade principal do fundo não estiver sendo devidamente atendida.

48. De qualquer forma, nos casos ora em exame, a aplicação daqueles valores foi autorizada mediante lei ou medida provisória. O fato de o mesmo poder que definiu a destinação original ter anuído à desvinculação pode vir a desnaturar eventual irregularidade da utilização dos recursos, já que cabe ao legislativo por proposta do executivo avaliar a melhor destinação dos recursos públicos (destaco que essa temática será mais propriamente abordada no TC 008.584/2016-8).

49. Nesse contexto, considero que a contribuição que o Tribunal pode dar esgota-se na melhor evidenciação das questões, no aumento da transparência das informações disponíveis e no aprimoramento das análises das consequências, auxiliando efetivamente para que o poder legislativo tenha subsídios técnicos suficientes para avaliar de maneira adequada o impacto da atual gestão orçamentária e financeira dos fundos.

50. Estou de acordo, portanto, com a proposta de determinação para que seja apresentado estudo circunstanciado acerca dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, em face da baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais. Para que um estudo dessa natureza possa realmente embasar as escolhas políticas, julgo imprescindível que seja acompanhado de uma análise prospectiva sobre os impactos de eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos. Por essa razão, pode ser necessário colher subsídios junto aos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Ministério do Planejamento) e do Sistema de Administração Financeira Federal (STN). Julgo que a materialidade envolvida nessa questão justifica despendar recursos com a realização de tal estudo.

51. Por outro lado, deixo de acolher a proposta de determinar que sejam “indicadas medidas com vistas à redução do descompasso entre as receitas e as aplicações”, como se o Tribunal estivesse “escolhendo” diminuir o descompasso e não utilizar os recursos para outros fins (opção que não tem sido adotada pelo poder legislativo, conforme o próprio relatório indica). Na prática, eventual supressão desse descompasso significa aumentar investimentos no setor ou reduzir o valor cobrado das empresas, duas escolhas que escapam à nossa competência, pelas razões já apresentadas.

52. A propósito, cabe destacar que a utilização dos recursos do Fust para viabilizar investimentos em áreas pouco competitivas foi uma das questões mencionadas no Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário, o qual versou sobre levantamento acerca da revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações e das concessões do serviço de telefonia fixa. A modificação do modelo muito provavelmente demandará alterações na legislação que rege o fundo, com consequentes impactos sobre a gestão e a disponibilidade desses recursos.

53. O outro aspecto abordado no relatório de auditoria, completamente relacionado com o anterior, diz respeito à observância da autonomia da Anatel, no que diz respeito à gestão orçamentária e financeira.

54. A fim de conferir maior autonomia orçamentária e financeira à agência, a Lei 9.472/1997 estabelece (destaques acrescidos):

“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.”

55. Em linhas gerais, as propostas de orçamento tanto da Anatel quanto do Fistel – o qual é gerido exclusivamente por ela, conforme o art. 50 do mesmo diploma legal – devem ser submetidas ao órgão setorial (MCTIC) para que sejam encaminhadas ao órgão central (Ministério do Planejamento) para sua inclusão na LOA. Essas proposições devem ser acompanhadas de quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e das despesas, contendo, inclusive, as destinações previstas para os recursos do fundo.

56. Vale dizer, no nosso atual modelo de ciclo orçamentário, ainda vigente, a proposta de orçamento formulada pela agência disputará recursos, em primeiro lugar, no âmbito do ministério setorial, e, depois, no âmbito do órgão central, na elaboração da LOA propriamente dita.

57. No Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, o Tribunal já se debruçou sobre essa questão vis-à-vis a natureza da autonomia orçamentária e financeira das agências. Extraio a seguinte análise do voto condutor do referido *decisum*:

“21. Especificamente quanto à autonomia financeira, vê-se que o processo orçamentário vigente, a descentralização de recursos e o financiamento por recursos próprios não fomentam o modelo idealizado, mas, ao contrário, o enfraquecem.

22. O processo orçamentário, por exemplo, não as diferencia das demais unidades orçamentárias, sendo necessário às agências seguir o rito geral dos demais órgãos da administração pública federal. **Elaboram suas propostas orçamentárias, observando os limites inicialmente impostos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em relação ao orçamento, e as submetem à setorial de orçamento do ministério vinculador, que promove a consolidação do orçamento de todos os entes a ele vinculados.**

23. Em razão desse fluxo orçamentário, para que a proposta orçamentária da agência seja razoavelmente acolhida pela setorial de orçamento, é imperioso um bom relacionamento entre a agência e o ministério vinculador, prejudicando, por demasia, a autonomia pretendida.

24. Tal fato, por si só, justifica a preocupação externada pela Sefid, que sugere que as agências reguladoras sejam consideradas como setoriais de orçamento, fazendo com que os aspectos subjetivos não preponderem ao tempo da descentralização orçamentária.

25. De igual sorte, o procedimento adotado para o repasse de valores também se mostra prejudicial à autonomia, eis que não existem mecanismos aptos a garantir a estabilidade dos recursos a elas destinados, os quais, por vezes são repassados de modo intempestivo ou são objeto de contingenciamento promovido pelo poder executivo.

(...)

28. Em face dessa situação, comungo da opinião de que devem ser criados mecanismos aptos a garantir maior estabilidade no repasse de recursos destinados às agências reguladoras, de modo a fomentar sua autonomia financeira. Tais mecanismos, além de propiciarem um fluxo financeiro que independa do relacionamento existente entre a agência e o ministério vinculador, devem protegê-las do contingenciamento, a exemplo do que ocorre nas despesas que não devem se sujeitar a limitação de empenho e movimentação financeira, e que podem ser ressalvadas pela LDO, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n.º 101/2000.”

(...)

32. Desse modo, concluo que os achados de relacionados à autonomia financeira das agências reguladoras demonstram que o financiamento das agências reguladoras deve ser aprimorado, mediante alteração no processo orçamentário, bem como pela criação de mecanismos hábeis a impedir ou ao menos limitar o contingenciamento de recursos. Ademais, foram evidenciadas a necessidade de aprimoramento do fluxo de recursos e do modelo de financiamento por recursos próprios.”

58. A partir dessas constatações, o Tribunal expediu a seguinte deliberação (destaque acrescido):

“9.8. Comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Casa Civil que este Tribunal entende como boas práticas capazes de aprimorar a governança regulatória:

(...)

9.8.5. caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculadores;”

59. Essa deliberação é interessante para o tema, especialmente quando observado que, segundo o texto aprovado no Senado, o Projeto de Lei 52/2013, o qual padroniza regras de gestão das agências, alinha-se à mesma percepção (destaques acrescidos):

“Art. 3º. A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

(...)

Art. 49. A Agência submeterá anualmente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a sua proposta de orçamento, bem como a do Fistel, para inclusão na lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.”

60. No regramento ainda vigente, entretanto, há que se considerar a composição dos papéis desempenhados pelo órgão setorial e pelo órgão central na elaboração dos orçamentos da Anatel e do Fistel.

61. Julgo adequada, portanto, a determinação para que, quando não acolhida a dotação especificada pela agência, seja demonstrado que as dotações disponibilizadas são suficientes para fazer frente às suas necessidades, considerado o contexto orçamentário e fiscal de cada exercício. Tal medida preserva a competência dos ministérios setorial e central para decidir, mas exige fundamentação técnica para o seu posicionamento, em deferência às prerrogativas e à autonomia da Anatel.

62. Por outro lado, deixo de acolher a proposta de determinar à SOF e à STN que, no que se refere às transferências do Fistel ao Tesouro Nacional, se limitem a utilizar os valores indicados pela Anatel em seu plano plurianual de receitas e despesas. Uma deliberação dessa natureza equivaleria a dar à Anatel a última palavra sobre a destinação dos recursos do Fistel na elaboração do orçamento, decisão que escapa ao papel desta Corte, ao menos diante do atual ordenamento orçamentário-financeiro.

## VI

63. Com a exceção das divergências pontuais explicitadas neste voto, anuo às conclusões apresentadas no Relatório de Auditoria.

64. Dadas a complexidade, a materialidade e a relevância das questões ora debatidas, creio que as informações constantes destes autos, especialmente quando examinadas em conjunto com as análises que vierem a ser produzidas pelas determinações do Tribunal, podem subsidiar sobremaneira as escolhas feitas pelo Parlamento na aprovação do orçamento e suas alterações, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos. Parabenizo, portanto, as unidades instrutoras pelo trabalho conjunto, o qual aliou abordagens regulatórias e orçamentárias.

65. Ante todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade instrutora, 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 12 de abril de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator