

# Comunicações

## RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES

### Objetivo

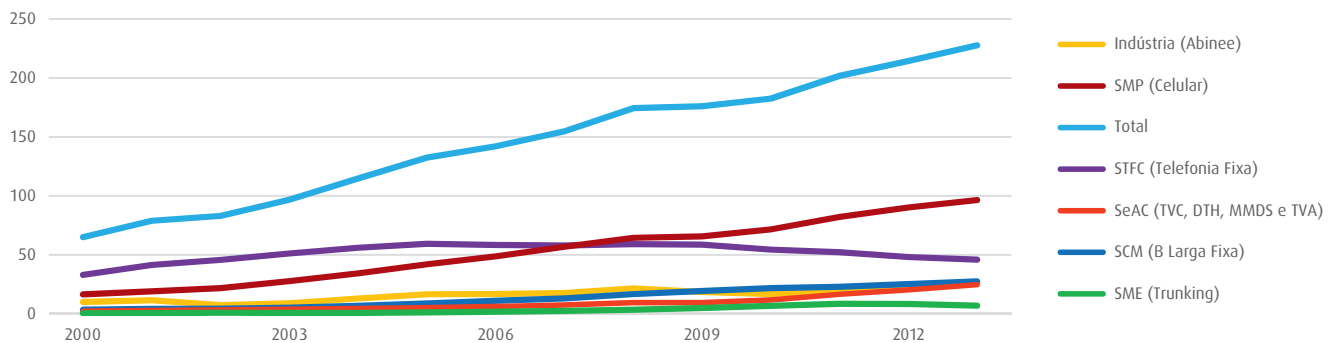
O objetivo deste levantamento foi examinar questões relativas à formulação e à execução da política pública do setor de telecomunicações.

O setor de telecomunicações passou por um processo de expansão no período posterior à privatização realizada em 1998, seja no aumento de usuários, seja da infraestrutura de rede, que ainda é insuficiente para atender aos anseios dos consumidores em termos de mobilidade e conectividade à internet.

Os principais serviços de telecomunicações oferecidos atualmente são: telefonia fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC); telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal – SMP); TV por assinatura (Serviço de Acesso Condicionado – SeAC) e o acesso à banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM).

### RECEITAS E INVESTIMENTOS DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Receita Bruta do Setor de Telecomunicações: 2000 – 2013 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis em [www.telebrasil.org.br](http://www.telebrasil.org.br)

A receita do setor como um todo cresceu seguidamente ao longo do período 2000 – 2013, quando alcançou R\$ 227,8 bilhões, o que corresponde a aproximadamente 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB).

Os investimentos foram da ordem de R\$ 26,5 bilhões, e o número de empregados alcançou 516,8 mil, segundo os dados do setor para 2013 ([www.mc.gov.br/dados](http://www.mc.gov.br/dados)).

Esses recursos, quase em sua totalidade, são relacionados ao setor privado, pois no campo de telecomunicações, os investimentos públicos mais relevantes são realizados pela Telebrás, empresa reativada em 2011.

### RECURSOS FEDERAIS: ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIROS

No Orçamento Geral da União, os gastos com o setor de telecomunicações fazem parte da Função Comunicações (Função 24), que possui duas subfunções típicas, 721 (Comunicações Postais) e 722 (Telecomunicações).

Os recursos destinados em 2014 à Função 24, considerando os valores empenhados no orçamento fiscal somados aos do orçamento de investimentos, foram da ordem de R\$ 2,8 bilhões. A título de comparação, no mesmo ano o orçamento fiscal foi superior a R\$ 2,3 trilhões (empenhado), e o orçamento de investimentos das empresas estatais alcançou R\$ 95,5 bilhões.

Os recursos destinados a telecomunicações na Função 24 são recebidos em sua quase totalidade por duas entidades, Telebras (de R\$ 3,8 milhões em 2010 passou para R\$ 772 milhões em 2014) e Anatel (de R\$ 298 milhões em 2010 passou para R\$ 454 milhões em 2014).



No caso das unidades vinculadas ao Ministério das Comunicações, o orçamento autorizado (LOA + créditos) foi R\$ 13,10 bilhões em 2014, incluindo os recursos do Fust e do Fistel (R\$ 13,89 bilhões, se somados os recursos orçamentários destinados à EBC e ao Funttel). Constatou-se que enquanto a reserva de contingência do órgão superior Ministério das Comunicações (R\$ 10,79 bilhões) corresponde a 33,65% da reserva total da União (R\$ 32 bilhões), os recursos orçamentários do MC correspondem a apenas 0,22% dos recursos orçamentários das outras unidades de todos os órgãos integrantes do orçamento da União, desconsiderando juros e amortizações. A reserva de contingência recai principalmente sobre os fundos do setor previstos na LGT.

### FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Os componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas são: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno e *accountability*.

De acordo com a Lei Geral das Telecomunicações, compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicação.

A organização mencionada inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

Compete ao Ministério das Comunicações a responsabilidade pela formulação da política pública para o setor de telecomunicações, conforme informa o Decreto 7.462/2011, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Comunicações.

Constatou-se que, diferentemente de outros setores, como o de energia elétrica e de transportes, que contam com uma série de órgãos para execução do planejamento setorial, o setor de telecomunicações não dispõe de estruturação semelhante.

A formulação da política para o setor de telecomunicações tem se orientado por medidas pontuais, incluindo decretos e outros normativos, para atender determinadas demandas, algumas impositivas (como o caso dos planos de universalização), outras não (como o caso da alteração do PGO e da não fixação dos compromissos de abrangência no edital de licitação da faixa de 700 MHz). Observou-se nesses casos que a forma de agir da Agência não seguiu uma política pública de médio e longo prazo com objetivos a serem alcançados pelo setor, caracterizando uma fragmentação da política pública por instrumentos muitas vezes não coordenados, e sem uma visão de longo prazo.

O Ministério das Comunicações, a quem cabe a missão de formular a política do setor, não dispõe de um planejamento de médio e/ou longo prazo para o setor de telecomunicações que trate de ocupação e desocupação de faixas do espectro e licitações pertinentes, tendências de longo prazo para o setor, entre outras questões, de forma a subsidiar a atuação estatal no setor de telecomunicações. Não existe, como em outros setores, a previsão de planos decenais ou quinquenais que tratem das diretrizes para o setor de telecomunicações em um determinado período de tempo.

### ATUAÇÃO DO TCU

O Tribunal vem acompanhando a atuação dos órgãos governamentais relacionados ao setor de telecomunicações, e tem proposto medidas para a resolução dos problemas identificados. Destaca-se alguns dos trabalhos realizados: **Equilíbrio Econômico-financeiro dos Contratos de Concessão:** Desde 2000, após a privatização das empresas do Sistema Telebras, o Tribunal realizou diversos trabalhos objetivando avaliar a atuação da Anatel na fiscalização das concessões. Ao longo desses trabalhos, o TCU constatou que a Anatel ainda não possuía os dados necessários para a realização da regulação econômica de uma concessão de serviço público, e que não estava atuando efetivamen-

te no cumprimento das obrigações legais de acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

**Qualidade dos Serviços de Telecomunicações:** O Tribunal vem acompanhando a atuação da Anatel no que tange à qualidade dos serviços de telecomunicações, e tem cobrado o órgão regulador para este adotar as providências previstas no seu campo de atuação. Na última avaliação, o Tribunal considerou que houve avanços na atuação da Anatel, e decidiu examinar novamente em 2015 em que situação se encontram as providências formuladas anteriormente em relação à qualidade que permanecem pendentes, juntamente com uma avaliação voltada especificamente para a qualidade da telefonia móvel.

**Aferição do Cumprimento das Metas de Universalização:** A obrigatoriedade de serem estabelecidas metas de universalização da telefonia fixa decorre do artigo 80 da LGT. Até o momento foram aprovados três planos gerais de universalização. Tais planos foram objeto de diversas fiscalizações do TCU ao longo da última década. Entre os achados desses trabalhos destaca-se que houve a prorrogação das concessões sem que uma de suas condições, o cumprimento das metas de universalização pelas concessionárias, tivesse sido devidamente aferida.

**Bens Reversíveis:** Os bens reversíveis são os equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem (móvel ou imóvel) ou direito integrantes do patrimônio da concessionária, de sua controladora (controlada ou coligada) indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço telefônico fixo comutado, prestado no regime público. No último trabalho elaborado pelo TCU em relação aos bens reversíveis, constatou-se, em síntese, que a fiscalização, o controle e o acompanhamento desses bens pela Anatel apresentava fragilidades e não possuía razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade dos dados constantes das relações de bens reversíveis apresentados pelas concessionárias.

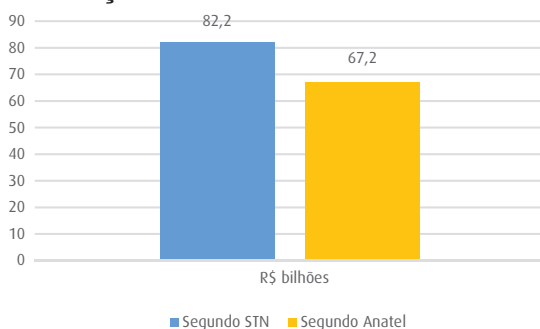
**Licitação da Faixa de 700 MHz:** Conforme definido no sítio da Anatel, "O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público e, conforme prevê a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, é administrado pela Anatel". Essa licitação visou a destinar a faixa de frequência de 700 MHz à ativação de serviços de telecomunicações móvel terrestre (SMP) em tecnologia 4G. Atualmente, esse tipo de serviço já está disponível no Brasil por meio da faixa de frequência de 2,5 GHz, licitada pela Anatel em 2012. O valor arrecadado nessa licitação foi de R\$ 5,2 bilhões. Uma das principais constatações detectadas nesse processo foi a mudança de critério em relação aos compromissos de abrangência exigidos dos adquirentes da faixa de 700 MHz, que representou uma alteração na política de imposição de compromissos de abrangência dos editais anteriores.

## ARRECADAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FISTEL E DO FUST

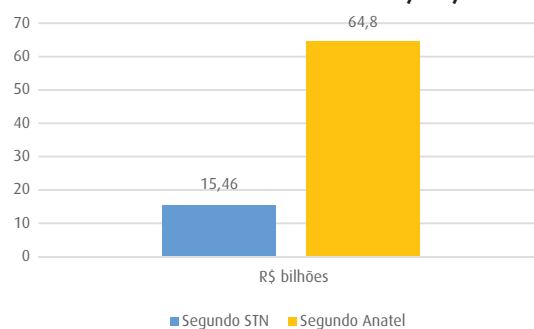
O Fundo de Fiscalização da Telecomunicações (Fistel) é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para cobrir as despesas feitas pelo Governo Federal na fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver seus meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa função.

De acordo com os dados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), temos a seguinte arrecadação bruta do Fistel entre os anos de 1997 e 2015.

**Arrecadação Bruta do Fistel entre 1997 e 2015**



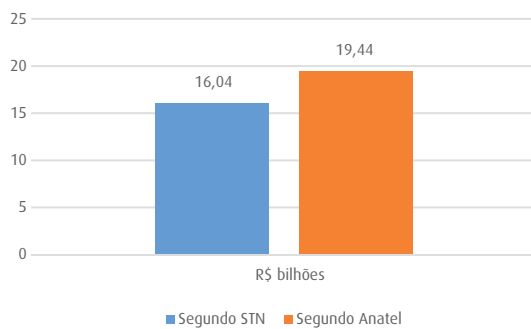
**Saldo Financeiro do Fistel em 30/06/2015**



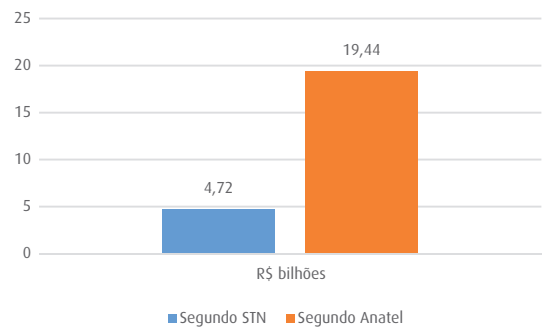
O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) tem como finalidade arrecadar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações que não podem ser recuperadas com a exploração eficiente do serviço.

De acordo com os dados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), temos a seguinte situação do Fust entre os anos de 2001 e 2015.

**Arrecadação Bruta do Fust entre 2001 e 2015**

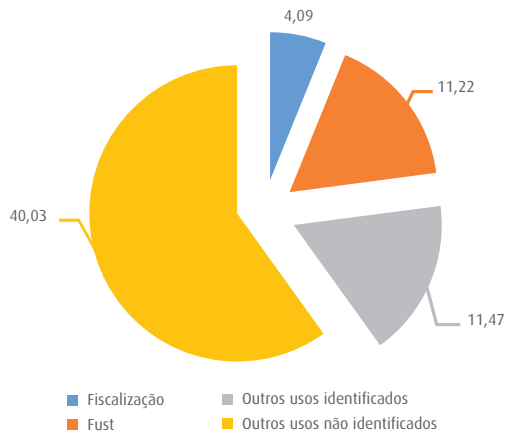


**Saldo Financeiro do Fust em 30/06/2015**

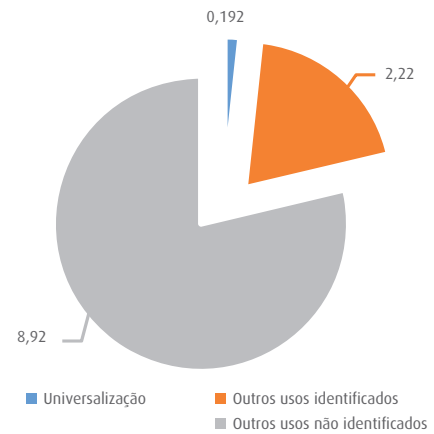


De acordo com os dados apresentados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), os recursos arrecadados pelos dois fundos foram utilizados ao longo do período para fins diversos do que aqueles para os quais foram constituídos.

**Usos para os Recursos do Fustel 1997-2012 (R\$ bilhões)**



**Usos para os Recursos do Fust 2000-2015 (R\$ bilhões)**



Relator: Ministro Bruno Dantas  
 Processo: TC 008.293/2015-5  
 Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom)