

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.293/2015-5

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Ministério das Comunicações; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebras).

Responsáveis: André Figueiredo (CPF 259.055.033-20); João Batista de Rezende (CPF 472.648.709-44); Jorge Ricardo Bittar (CPF 269.220.537-53).

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES APÓS A LEI 9.472/1997. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS APLICADOS NO SETOR. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS AÇÕES DE CONTROLE EMPREENDIDAS PELO TCU. ARRECADAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FISTEL E DO FUST. FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de fiscalização, na modalidade levantamento, que tem como objetivo a produção do Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom).

2. No trabalho, busca-se chamar atenção para algumas questões relativas à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações vigentes após as privatizações realizadas em 1998, na esteira da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Esse período é marcado por significativas alterações no modelo de prestação de serviços de telecomunicações no país, mostrando-se oportuna a realização de avaliação sistemática e panorâmica do setor por parte desta Corte.

3. Na análise, foram contemplados temas como qualidade e universalização dos serviços de telecomunicações, reativação da Telebras, editais de licitação da telefonia móvel, alteração do Plano Geral de Outorgas, arrecadação e destinação dos recursos arrecadados por dois dos fundos setoriais previstos na LGT – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e Fundo de Universalização dos Serviços de Fiscalização (Fust).

4. Os tópicos encontram-se distribuídos ao longo de cinco capítulos, assim estruturados:

- i) principais serviços de telecomunicações e sua expansão;
- ii) recursos orçamentários e financeiros aplicados no setor de telecomunicações,

- juntamente com uma avaliação dos indicadores do Plano Plurianual 2012-2015;
- iii) principais questões identificadas pelo Tribunal na atuação da Anatel em atividades como universalização e qualidade dos serviços de telecomunicações;
- iv) arrecadação e utilização de recursos pelos fundos Fust e Fistel;
- v) formulação e execução das políticas para o setor de telecomunicações, com ênfase nas seguintes questões: reativação da Telebras, mudança do PGO e os compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação da telefonia móvel (3G e 4G).

5. O panorama delineado para o setor é apresentado no relatório consolidado pela SeinfraAeroTelecom, que passo a transcrever a seguir com os ajustes de forma pertinentes, inclusive com a supressão das notas de rodapé, que podem ser consultadas no documento (peça 22):

“Introdução

1. Desde o início da prestação dos serviços de telefonia no Brasil, no final do século XIX, o regime e a competência de outorga foram modificados diversas vezes, com alternância entre vários modelos de exploração. A Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A.) e a Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A), criadas em 1962 e 1972, respectivamente, chegaram a coexistir com várias empresas privadas que eram titulares de concessões de telefonia. Conforme a política de estado vigente à época, ao expirarem os prazos de concessão das empresas privadas, a Embratel e a Telebrás foram assumindo esses serviços e ampliando sua atuação por todo o país.

2. A Constituição de 1988 estabeleceu, inicialmente, que os serviços de telecomunicações poderiam ser explorados diretamente pela União ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal (art. 21, inciso XI).

3. No ano de 1995, 95% da planta de telefonia era dividida entre a Embratel, que prestava serviços de telefonia de longa distância nacional e internacional, e a Telebrás, *holding* que também controlava as empresas públicas regionais que prestavam serviços de telefonia fixa e móvel por todo o Brasil, compondo o chamado Sistema Telebrás.

4. Os 5% restantes estavam distribuídos entre a empresa privada Companhia Telefônica Brasil Central (CTBC) do grupo Algar, e às estatais CRT, do governo do Rio Grande do Sul, Sercomtel, da Prefeitura de Londrina, e Ceterp, da Prefeitura de Ribeirão Preto.

5. A Emenda Constitucional nº 8, de 15/8/1995, representou o passo inicial para alteração desse cenário. A nova redação do art. 21, inciso XI, manteve a competência da União para explorar diretamente os serviços de telecomunicações. Retirou, no entanto, a exigência da concessão a empresas sob controle estatal e estabeleceu que os serviços de telecomunicações poderiam ser prestados diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, nos termos da lei.

6. A lei em questão veio a ser a Lei 9.472/1997, conhecida como Lei Geral das Telecomunicações (LGT). Com 216 artigos, a LGT é dividida em quatro partes:

- a) princípios fundamentais que orientam a organização e a regulação do setor de telecomunicações;
- b) órgão regulador e políticas setoriais;
- c) organização dos serviços de telecomunicações, prestados em regime público e privado;
- d) reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações então existentes.

7. Dois princípios básicos orientaram a reestruturação do modelo vigente no setor de telecomunicações:

‘a universalização dos serviços (expansão do conjunto de indivíduos com acesso à fruição dos serviços de telecomunicações) e a plena competição na exploração dos serviços de telecomunicações (rompimento do padrão monopolista e busca da diversificação da oferta de serviços e de prestadores num quadro de disputa tendente a elevar a qualidade e reduzir os preços).’ (Florianio de Azevedo Marques, *Coleção Direito Econômico – Telecomunicações*, Florianio

Azevedo Marques, p. 26.)

8. A LGT faz uma separação entre as competências para formular e executar a política para o setor de telecomunicações. Cabe ao Poder Executivo, por meio de decreto, adotar, dentre outras, as seguintes medidas:

- a) instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;
- b) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;
- c) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

9. Ao órgão regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), foram atribuídas, dentre outras, as seguintes competências:

- a) executar a política nacional de telecomunicações;
- b) expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- c) editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;
- d) celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- e) controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público;
- f) expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- g) expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- h) reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- i) arrecadar e aplicar suas receitas.

10. Conforme visto acima, a LGT especifica que os serviços de telecomunicações poderão ser prestados em regime público e em regime privado. Dada a importância dessa separação, apresentam-se a seguir algumas das distinções entre as duas modalidades de prestação dos serviços de telecomunicações.

11. Para o serviço em regime público, exige-se que seja prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.

12. No regime público, a concessão de serviço é delegada mediante contrato, por prazo determinado, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais e remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas.

13. Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

14. As obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários a fruição dos serviços de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição, em condições adequadas de uso.

15. Para os serviços de telecomunicações, portanto, regime público é o regime do contrato de concessão, da universalização, da continuidade e das tarifas. São condições que se aplicam ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado em regime público.

16. Quanto ao serviço prestado em regime privado, a LGT explicita que a sua exploração será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

17. Como consequência dessa regra geral, a imposição pela agência de condicionantes na exploração do serviço no regime privado observará a exigência de mínima intervenção, estando assegurado que a liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições, restrições e

interferências do Poder Público.

18. Além do mais, a LGT dispõe que no regime privado o preço do serviço será livre, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria. A exploração do serviço nesse regime não depende de concessão, como no caso de regime público, mas de autorização prévia da agência.

19. O regime privado, portanto, baseado nos princípios constitucionais da atividade econômica, é o regime prestado mediante autorização, no qual o preço é livre e, portanto, sujeito a um nível menor de interferência e controle por parte da Anatel. Entre os principais serviços prestados nessa modalidade estão o STFC prestado em regime privado, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

20. Outro tema tratado na LGT é o dos fundos instituídos para financiar determinados compromissos previstos na lei. Três fundos foram instituídos em cumprimento às disposições da Lei 9.472/1997:

a) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel): tem por finalidade prover recursos para cobrir as despesas do Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução (Lei 5.070/1966, com a redação dada pela Lei 9.472/1997);

b) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust): tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço (previsto na Lei 9.472/1997, art. 81, inciso II, foi instituído pela Lei 9.998/2000);

c) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funtel): tem por finalidade estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações (em cumprimento ao art. 77 da Lei 9.472/1997, foi instituído pela Lei 10.052/2000).

21. A última parte da LGT é dedicada à reestruturação e à desestatização das empresas federais de telecomunicações. A transferência das empresas sob controle estatal para a iniciativa privada foi efetivada em 1998.

22. Entre as medidas adotadas pelo Ministério das Comunicações (MC) e pela Anatel para implantar o que estabelecia a LGT destacam-se:

a) reestruturação da Telebrás em três empresas *holdings* de telefonia fixa local, em uma de longa distância e em oito de telefonia móvel, conforme Decreto 2.546, de 14/4/1998;

b) contratação, em 14/5/1998, de consultorias para avaliação econômico-financeira das empresas a serem privatizadas;

c) assinatura de setenta contratos de concessão de STFC em 2/6/1998, de idêntico teor, com todas as empresas que prestavam os serviços de telefonia fixa;

d) publicação do Edital MC/BNDES 1/1998, em 10/6/1998, cujo objeto era alienar as ações equivalentes a 51,79% do capital votante de cada empresa do sistema Telebrás; e

e) realização do leilão, conhecido como privatização da Telebrás, em 29/7/1998, com preço mínimo de R\$ 10,67 bilhões somando-se todas as empresas de STFC.

23. Após diversos movimentos societários, como aquisições e incorporações, existem atualmente somente seis concessionárias de STFC. Das empresas originárias da privatização do Sistema Telebrás citam-se: a Embratel, do grupo Claro; a Telefônica, do grupo Vivo; a Brasil Telecom e a Telemar, ambas do grupo Oi. Sem relação com a privatização do Sistema Telebrás citam-se: a Sercomtel, da Prefeitura de Londrina; e a CTBC, do grupo Algar.

24. O cenário no qual a reforma do setor foi efetuada, por meio da promulgação da LGT, apresentava uma realidade tecnológica e de oferta de serviços bem diferente da atual. Naquela

época, predominavam os serviços de voz, tanto para a telefonia fixa como a telefonia móvel, e o acesso à internet ainda não havia se disseminado, como se constata atualmente.

25. Além do mais, a infraestrutura de rede para a prestação dos diferentes serviços era segregada, sendo necessária, à época, uma para a telefonia fixa, outra para telefonia móvel e assim por diante.

26. Essa situação se refletiu na regulamentação do setor, ao se estabelecer pelo regulador uma segregação entre os diferentes serviços de telecomunicações prestados ao consumidor.

27. Desde então, ocorreram mudanças tecnológicas que permitiram a possibilidade de ofertar, por intermédio de uma mesma rede, não apenas serviços de voz, mas de transmissão de vídeos e de dados, situação que modificou a maneira de como se presta e se faz uso dos serviços de telecomunicações.

28. A publicação Comunicados do IPEA 57, Desafios e Oportunidades do Setor de Telecomunicações no Brasil, de 27/5/2010, p. 2-4, descreve esse processo de forma bastante detalhada, como se nota da transcrição a seguir:

‘O setor de telecomunicações vem passando por profundas transformações nas últimas décadas (...)

Em um primeiro momento, a partir da década de 1970, (...) o surgimento da microeletrônica e dos microprocessadores levou à digitalização dos diversos equipamentos que compõem a infraestrutura de rede de telecomunicações. (...) a antiga infraestrutura do setor de telecomunicações ainda era, na verdade, composta de inúmeras infraestruturas diferentes, uma para cada serviço prestado. (...) havia uma infraestrutura de rede específica para a oferta de serviços de telefonia fixa, outra para telefonia móvel, outra para transmissão de sinais via satélite e assim por diante. Adicionalmente, não havia até então grande intersecção entre as tecnologias de telecomunicações (...) e as tecnologias de informação e de computação em rede, (...). Em paralelo, a radiodifusão também não tinha relação com o universo de tecnologias e artefatos das telecomunicações, ou seja, os serviços de comunicação de imagem e som, prestados por meio da infraestrutura de TV e de rádio, estavam à parte do universo destes setores, assim como as tecnologias de eletrônica de consumo e seus artefatos, como televisores e tocadores e gravadores de música e imagens.

Em um segundo momento, a partir das décadas de 1980 e, mais intensamente, 1990, a expansão da informática e da utilização da internet e redes corporativas de dados em geral levou à consolidação do uso dos protocolos da família IP, oriundos da informática e utilizados na internet (...).

As tecnologias da informação e da computação em rede passaram, então, a ter intersecção com as tecnologias de telecomunicações. (...) Consequentemente, desaparece a necessidade de redes intrinsecamente dedicadas a suportar um dado serviço de comunicação (CPqD, 2006). Em outras palavras, a infraestrutura utilizada para prestar serviços de telecomunicações tradicionais, como a telefonia fixa, pode ser utilizada também para a oferta de serviços de comunicação digital, como acesso à internet, e vice-versa. Isto abre espaço para a convergência de diferentes serviços em uma mesma plataforma tecnológica. Mais recentemente, o processo de digitalização de sons e imagens de TV e rádio também vai ao encontro deste movimento.

(...)

Uma consequência dessas mudanças é que as redes – a infraestrutura física propriamente dita – deixam de ser o principal responsável pela dinâmica econômica do setor de telecomunicações, papel que é assumido pelos serviços.

(...)

Em suma, as últimas décadas assistiram a um processo de coevolução de tecnologias e serviços de setores antes separados. Ao primeiro caso (tecnologias) dá-se o nome de convergência tecnológica, enquanto o segundo caso é denominado convergência de serviços.’

29. Assim, a convergência, tanto de serviços quanto a tecnológica, é uma realidade no setor de telecomunicações, e o usuário já vivencia esse fato, como, por exemplo, com a oferta de pacotes de serviços por uma mesma prestadora.

30. Um último fato a ser mencionado nessa introdução diz respeito à reativação da Telebras a partir de 2010. O Decreto 2.546/1998, com fundamento na Lei 9.472/1997, ao aprovar o modelo de reestruturação e desestatização das empresas federais de comunicação, autorizou também o Ministério das Comunicações a promover a dissolução da Telebras (art. 8º do Anexo ao referido Decreto).

31. A Telebras entrou em processo de extinção até que, em 2010, o Decreto 7.175, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), reativou a empresa com objetivos distintos daqueles com que atuou até a privatização do setor ocorrida em 1998.

32. Diante desse contexto, o presente relatório tem como objetivo chamar a atenção para algumas questões relativas à formulação e à execução da política pública do setor de telecomunicações vigente no período pós-privatização.

33. Dessa forma, embora o despacho do Ministro-Relator Bruno Dantas, que autorizou a realização desta fiscalização, não relacionasse a Telebras entre os órgãos a serem auditados, observou-se ao longo do trabalho que a empresa também é um dos atores da implementação das políticas públicas de telecomunicações no país, e, portanto, foi considerada no presente levantamento.

34. Os seguintes temas serão abordados: qualidade e universalização dos serviços de telecomunicações, reativação da Telebras, editais de licitação da telefonia móvel, alteração do Plano Geral de Outorgas, arrecadação e destinação dos recursos arrecadados por dois dos fundos setoriais previstos na LGT (Fistel e o Fust).

35. Para alcançar esse resultado, além dessa introdução, o relatório conta com cinco capítulos em que se descrevem:

- i) principais serviços de telecomunicações e sua expansão;
- ii) recursos orçamentários e financeiros aplicados no setor de telecomunicações, juntamente com uma avaliação dos indicadores do Plano Plurianual 2012-2015;
- iii) principais questões identificadas pelo Tribunal na atuação da Anatel em atividades como universalização e qualidade dos serviços de telecomunicações;
- iv) arrecadação e utilização de recursos pelos fundos Fust e Fistel;
- v) formulação e execução das políticas para o setor de telecomunicações destacando as seguintes situações: reativação da Telebras, mudança do PGO e os compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação da telefonia móvel (3G e 4G).

Capítulo 1 - Serviços de telecomunicações

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

37. As principais modalidades de exploração dos serviços de telecomunicações disciplinados pela Anatel são: Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), que pode ser prestado em regime público e em regime privado; Serviço Móvel Pessoal (SMP); Serviço de Acesso Condicionado (SeAC); e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

38. A seguir, serão apresentadas algumas informações sobre cada uma dessas modalidades de serviço de telecomunicações, e quais os desafios a serem enfrentados no setor.

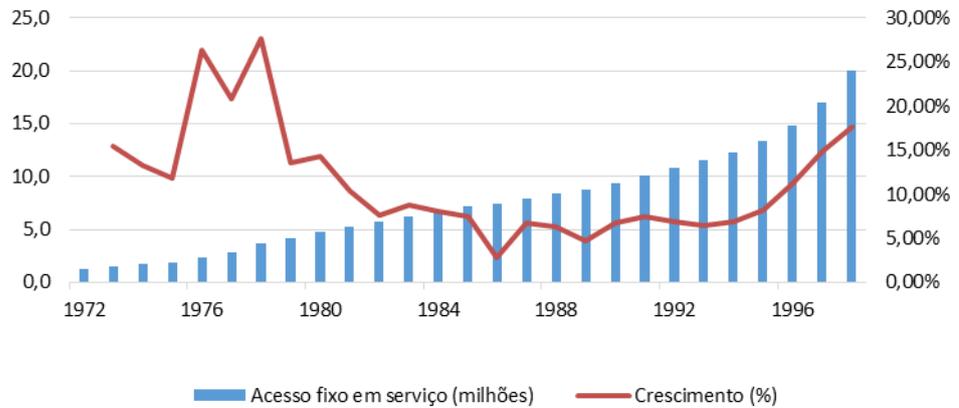
1.1 Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)

39. O STFC, serviço de telefonia fixa, atualmente regulamentado pela Resolução-Anatel 426, de 9/12/2005, é definido como sendo o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. Atualmente, o STFC é o único serviço de telecomunicações prestado em regime público no Brasil.

40. O gráfico 1, elaborado com base em dados disponíveis no sítio da Anatel

(<http://www.anatel.gov.br/dados/>), destaca a expansão dos acessos em serviço de telefonia fixa entre 1972 e 1998, ano em ocorreu a privatização das empresas de telefonia:

Gráfico 1- STFC (concessão): acessos em serviço e crescimento anual (1972-1998)



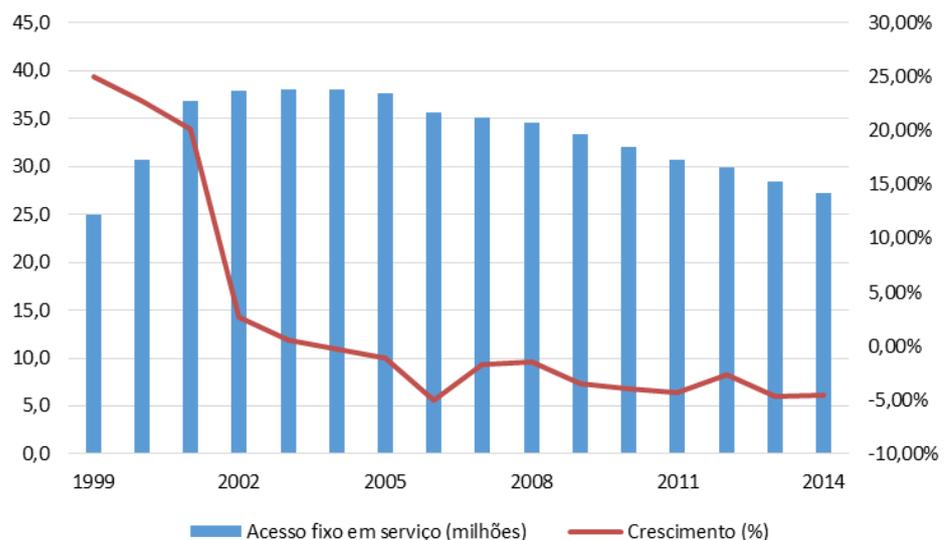
Fonte: elaborado com base em dados de www.anatel.gov.br

41. O gráfico mostra que o número de acessos em serviço da telefonia fixa passou de pouco mais de 1,3 milhão em 1972, quando o Brasil contava com uma população de cerca de 100 milhões de habitantes, para aproximadamente 20 milhões de acessos em 1998, quando a população do País passava dos 162 milhões de habitantes.

42. Verifica-se também que o aumento anual do número de acessos em serviço cresceu de forma acentuada no início dos anos setenta do século passado, decaiu em seguida e voltou a apresentar taxas mais elevadas de crescimento nos anos anteriores à privatização ocorrida em 1998.

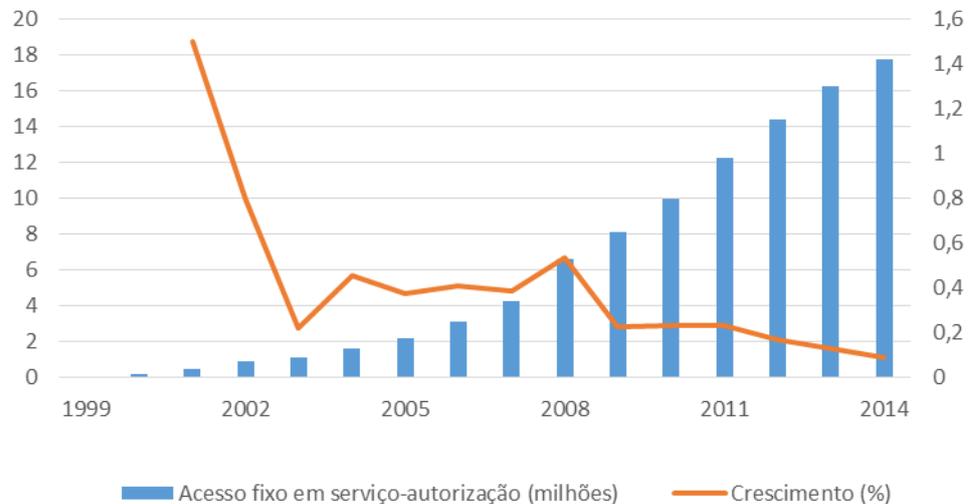
43. No período pós-privatização, a partir do ano 2000, o STFC passou a ser explorado também no regime privado (autorização). Os gráficos 2 e 3 mostram o número de acessos em serviço das duas modalidades de exploração do STFC para o período 1999-2014:

Gráfico 2- STFC (concessão): Acessos em serviço e crescimento anual (1999-2014)



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em www.anatel.gov.br

Gráfico 3- STFC (autorização): Acessos em serviço e crescimento anual (2000-2014)



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em www.anatel.gov.br

44. O gráfico 2 mostra que, no período pós privatização, o número de acessos em serviço do STFC prestado em regime público apresentou taxas elevadas de crescimento até 2001; a partir de 2002 a taxa de crescimento começou a decair e, de 2004 em diante, o crescimento anual passou a ser negativo. Como decorrência, o número de acessos nessa modalidade do STFC passou de um total de 38,1 milhões em 2003 para 27,2 milhões em 2014.

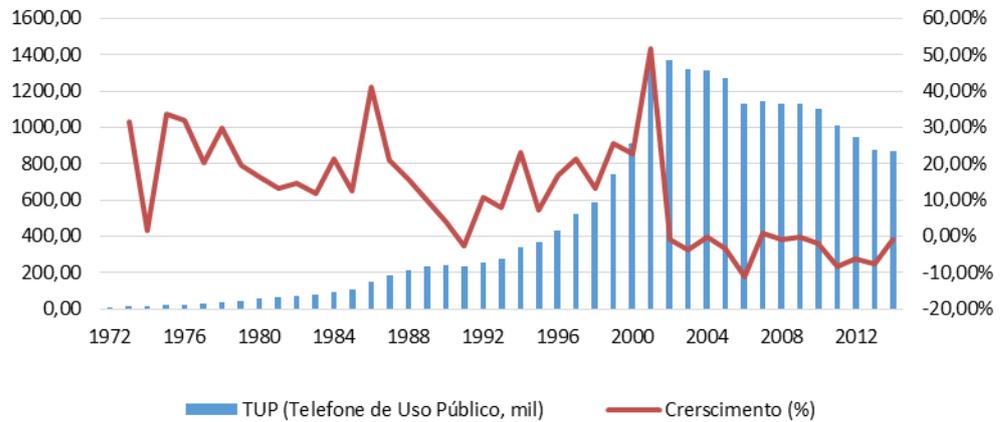
45. O gráfico 3 mostra que a expansão do STFC prestado em regime privado, embora tenha apresentado taxas elevadas de crescimento no início da sua exploração, quando comparadas às taxas de crescimento do STFC prestado em regime público, vem perdendo força nos últimos anos. O número de acessos nessa modalidade de exploração do STFC chegou a 17,8 milhões em 2014.

46. Somadas as duas modalidades do STFC, o total de acessos em serviço chegou a 45 milhões ao final de 2014, com uma penetração de 67,13% nos domicílios brasileiros. Em relação a 2013, ocorreu um aumento de apenas 0,45% no total de acessos em serviço. Naquele ano, a população do país já passava dos 200 milhões de habitantes.

47. Dentro do STFC, convém destacar também o que aconteceu no mesmo período com o Telefone de Uso Público (TUP), conhecido como ‘orelhão’. Segundo a definição constante da Resolução-Anatel 638/2014, o TUP é o telefone que permite a qualquer pessoa utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o STFC, independentemente de contrato de prestação de serviço ou inscrição junto à prestadora.

48. O gráfico 4 a seguir destaca como se deu o crescimento do número de TUP’s entre 1972 e 2013.

Gráfico 4- Telefone de Uso Público (TUP): 1972-2104



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em www.anatel.gov.br

49. Entre 1972 e 2001, o número de TUP's passou de pouco mais de 10 mil para mais de 1,3 milhão de unidades em funcionamento. A instalação de TUPs era uma das obrigações dos Planos Gerais de Metas de Universalização das concessionárias do STFC, que estabeleceram as metas a serem alcançadas pelas empresas na disponibilização dos 'orelhões'. Desde 2001, o número de TUP's começou a decair sistematicamente e a partir de 2012 decresceu para menos de um milhão de unidades ativas.

50. Os dados relacionados no Gráficos 1 a 4 acima indicam que o número de acessos da telefonia fixa, especialmente a prestada em regime público, parou de crescer. Dada a tendência de aumento da participação dos outros serviços de telecomunicações, em especial da telefonia celular, no cômputo da receita total do setor, a receita originária da telefonia fixa vem perdendo participação em relação aos primeiros anos da concessão, embora ainda represente uma grande parcela da receita das concessionárias.

51. No caso de uma das concessionárias de telefonia fixa local, segundo o resultado do quarto trimestre de 2014, a telefonia fixa representava 50% do negócio fixo com uma receita operacional líquida de R\$ 11,26 bilhões ao longo do ano de 2014.

52. Se esse fato representa um ponto negativo para as concessionárias do STFC, por outro lado essas mesmas empresas possuem a vantagem de ser proprietárias das redes básicas que dão suporte à prestação de outros serviços de telecomunicações. Cabe destacar que em maio de 2015 aproximadamente 53% dos acessos de banda larga em serviço no país eram realizados por meio da tecnologia xDSL, que utilizam a infraestrutura das redes oriundas do STFC. (http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=269)

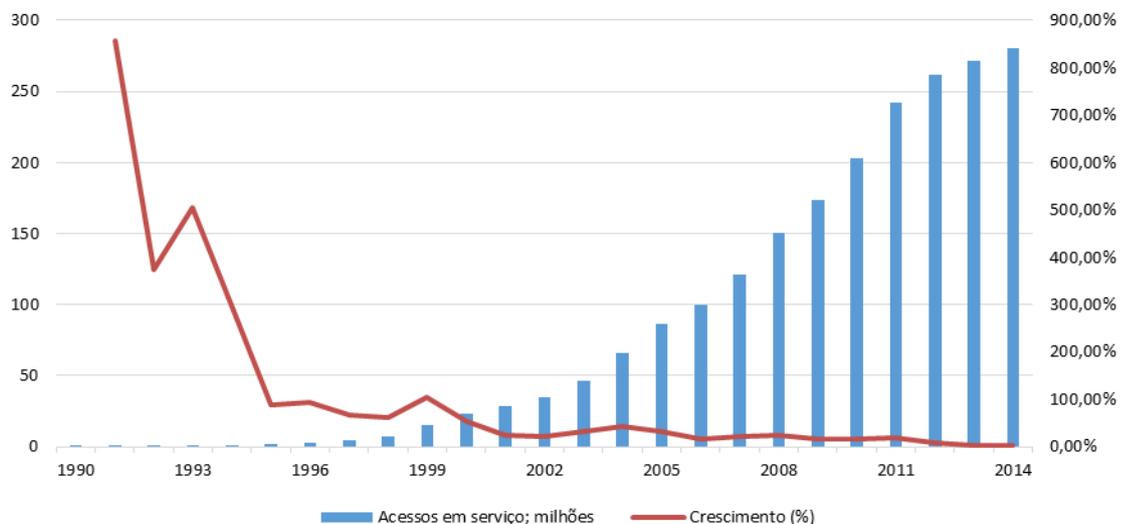
53. Outro aspecto a ser considerado ao se olhar para o STFC prestado em regime público é o da reversibilidade dos bens, que retornarão à União ao final da concessão: quais são esses bens, como se encontra seu inventário, que valores serão considerados para efeitos de reversão, e a atualidade da rede.

1.2 Serviço Móvel Pessoal (SMP)

54. O segundo serviço de telecomunicações a ser destacado é o Serviço Móvel Pessoal (SMP). O SMP, conforme definição da Anatel, 'é o serviço que permite a comunicação entre celulares ou entre um celular e um telefone fixo'. Segundo a Resolução-Anatel 477/2007, é o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre estações móveis e de estações móveis para outras estações.

55. A expansão do número de acessos do serviço móvel está evidenciada no gráfico 5 a seguir:

Gráfico 5 - SMP: Acessos em serviço e crescimento anual (1990-2014)



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em www.anatel.gov.br (AMC entre 1990 e 2001, AMC+SMP entre 2002 e 2003, SMP depois de 2004)

56. No caso do serviço móvel, o aumento do número de acessos foi bem mais expressivo do que o da telefonia fixa: de pouco mais de setecentos, quando foi iniciada a prestação do serviço em 1990, então denominado de Acesso Móvel Celular (AMC), o número de acessos passou a crescer a taxas próximas ou de mais de 100% ao ano entre 1992 e 1999, ano em que foi alcançado o número de 15 milhões de acessos.

57. Em seguida, ocorreu um aumento não tão acentuado, mas ainda com taxas de crescimento anuais superiores ou próximas a 20% entre 2000 e 2011. No momento, embora a taxa de crescimento tenha se desacelerado (4% em 2013 e 2014), o crescimento acumulado do número de acessos foi de tal ordem que já existe mais de um telefone móvel por habitante.

58. Conforme dados da PNAD 2013, ‘o contingente de pessoas de 10 anos ou mais de idade que tinham telefone móvel celular para uso pessoal era de 130,2 milhões, o que correspondia a 75,2% da população do País nessa faixa de idade’. Assim, o número de acessos maior que o número de habitantes se explica porque muitas pessoas têm mais de um acesso celular e pelas aplicações móveis máquina-máquina.

59. O serviço pode ser prestado na modalidade pré-pago e pós-pago, sendo que o primeiro representa grande parte dos acessos em nosso país.

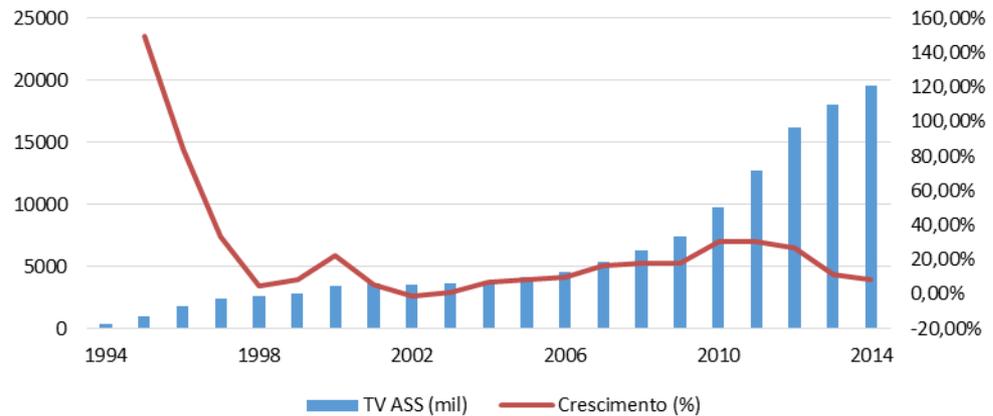
60. De qualquer maneira, é inegável o avanço da telefonia móvel ao longo dos últimos anos. Destaque-se que o SMP é responsável também pelo aumento do acesso de banda larga em nosso país, que se dá em grande parte pelos dispositivos móveis por meio das tecnologias 3G e 4G. Os desafios que se impõem a esse serviço dizem respeito à qualidade do serviço, qualidade do atendimento, área de cobertura, cobrança e preço.

1.3 Serviço de Acesso Condicionado (SeAC)

61. O Serviço de TV por Assinatura é regulamentado atualmente pela Resolução-Anatel 581/2012. Segundo o Relatório Anual da Anatel, exercício de 2013, esse regulamento ‘estabeleceu as regras e os procedimentos para a obtenção de outorgas do SeAC e para a adaptação das outorgas dos serviços de TV a Cabo (TVC), de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e Especial de Televisão por Assinatura (TVA)’.

62. O gráfico 6 demonstra como se deu o crescimento anual da base de assinantes do serviço de TV por Assinatura entre 1994 e 2014, segundo dados disponíveis em www.anatel.gov.br:

Gráfico 6- Televisão por assinatura: número de assinantes (1994-2014)



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis em www.anatel.gov.br

63. Apesar das elevadas taxas de crescimento apresentadas nos últimos anos, entre 18% e 20% no período 2008-2012, o número total de assinantes desse serviço em 2014 ainda era de aproximadamente 19,5 milhões.

64. No Relatório Anual de 2012, a Anatel esperava que, com a nova regulamentação, ‘em cinco anos, seja possível dobrar, a presença da TV por Assinatura no País. Além disso, a ampliação da rede de fibra óptica decorrente da expansão da TV por Assinatura poderá contribuir para a massificação da internet de alta velocidade’.

65. Até maio do ano de 2015, constata-se que essa expectativa não se concretizou: o número de assinantes não passou de 19,8 milhões, um aumento de 10% em relação a 2013 (http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=215), e essa expansão ocorreu em grande parte por meio da tecnologia por satélite (Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite - DTH).

1.4 Serviço de Comunicação Multimídia (SCM)

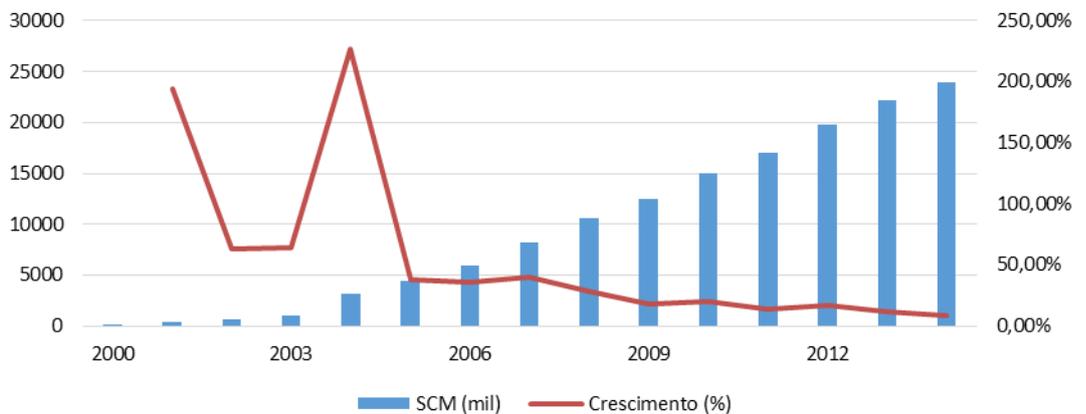
66. O Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), regulamentado por meio da Resolução-Anatel 614/2013, é definido como o serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

67. O número de assinantes desse serviço, embora tenha apresentado taxas de crescimento elevadas nos últimos anos, em maio de 2015 ainda era de aproximadamente 24 milhões, situação que indica a possibilidade de uma maior expansão nos próximos anos.

68. O SCM representa o serviço de acesso à banda larga fixa no Brasil, e possui maior número de prestadores, 5.250, segundo informa a Anatel, pois inclui os pequenos provedores de internet distribuídos pelo país. Em face da importância que o acesso a uma rede de banda larga e a conectividade com a internet representam no mundo atual, esse serviço é de grande importância para o desenvolvimento das telecomunicações no país.

69. O gráfico 7 retrata como se deu a evolução do número de assinantes desse serviço.

Gráfico 7- SCM: número de assinantes (199-2014)



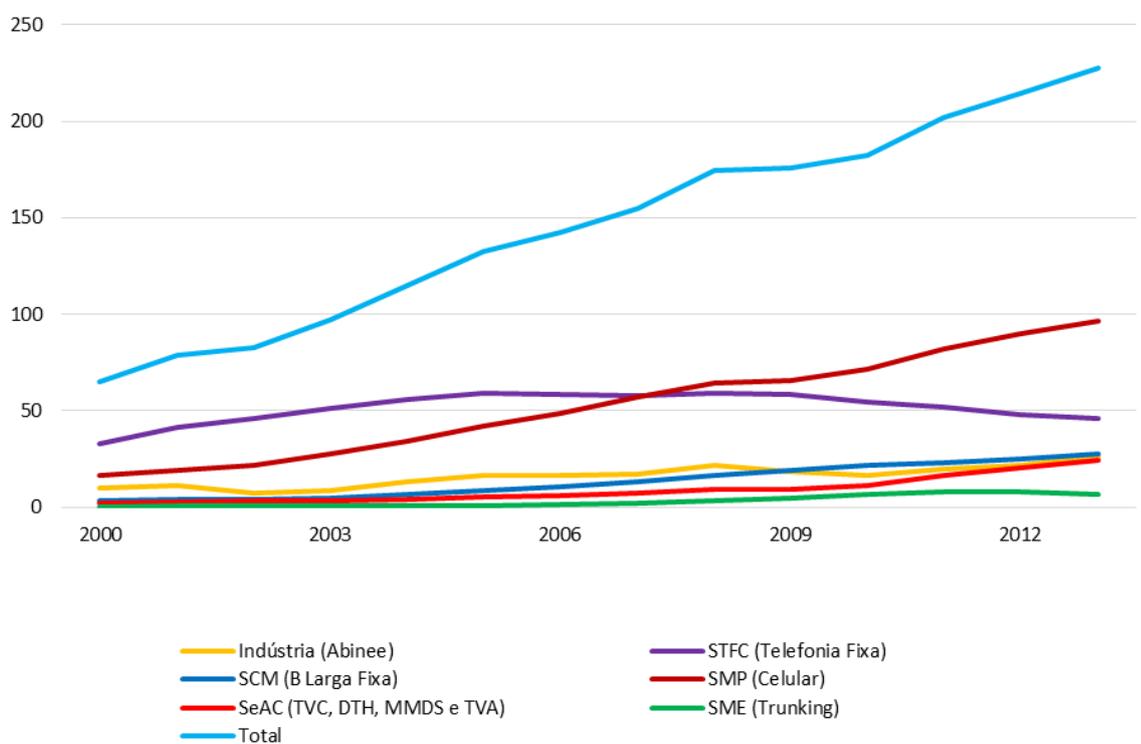
Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis em www.anatel.gov.br

70. No caso do SCM, os desafios são aumentar a penetração desse serviço, em especial junto às camadas menos favorecidas da população brasileira, de forma a promover inclusão digital, com taxas de transmissão e qualidade aceitáveis. Por ser um serviço prestado em regime privado, na legislação atual não é possível falar-se em sua universalização.

1.5 Receitas e Investimentos do Setor de Telecomunicações

71. O aumento da demanda pelos diferentes serviços se refletiu na evolução da receita bruta do setor, mostrada a seguir, que considera também os valores gerados pela indústria:

Gráfico 8- Receita Bruta do Setor de Telecomunicações: 2000-2013 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis em www.telebrasil.org.br

72. Conforme se nota do gráfico 8, a receita do setor como um todo cresceu seguidamente ao longo do período 2000-2013, quando alcançou R\$ 227,8 bilhões. Entre os diferentes serviços de

telecomunicações, a participação de cada um na receita total apresentou a seguinte tendência:

- a) SMP: de R\$ 16,4 bilhões no ano 2000 (25,23% do total), a receita desse serviço passou para R\$ 96,4 bilhões em 2013 (42,23% do total);
- b) STFC: a receita subiu de R\$ 32,9 em 2000 (50,62% do total) para R\$ 59 bilhões em 2008 (33,83% do total) e em 2013 não passou de R\$ 45,8 bilhões (20,11% do total);
- c) SCM: a receita desse serviço passou de R\$ 3,4 bilhões em 2000 (5,23% do total) para R\$ 27,4 bilhões (12,03% do total);
- d) SeAC: de R\$ 2,1 bilhões (3,23% do total), a receita desse serviço passou para R\$ 24,7 bilhões (10,84% do total).

73. Registre-se ainda os seguintes dados do setor válidos para 2013 (www.mc.gov.br/dados):

- a) a receita bruta (R\$ 227 bilhões), incluídos os valores provenientes da indústria, corresponde a aproximadamente 4,7% do Produto Interno Bruto;
- b) os investimentos foram da ordem de R\$ 26,5 bilhões; e
- c) o número de empregados alcançou 516,8 mil.

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

75. Do Relatório da Administração da Telebras, exercício de 2013, foram retiradas as seguintes informações:

- a) de 2012 para 2013, as receitas operacionais da empresa passaram de R\$ 2,2 milhões para R\$ 42,2 milhões;
- b) o orçamento de investimentos da empresa, aprovado pelo Decreto 8.174/2013, chegou a R\$ 229,8 milhões (PNBL: R\$ 112,8 milhões; Copa e Grandes Eventos: R\$ 22,2 milhões; Satélite R\$ 74,9 milhões; Ativos de informática: R\$ 14,7 milhões; outros: R\$ 5,2 milhões).

76. Ao se concluir esse primeiro capítulo, não se pode deixar de enfatizar as alterações ocorridas no setor de telecomunicações no período pós privatização:

- a) a evolução técnica, que permite a prestação de diferentes serviços por uma mesma plataforma e fazendo com que, conforme apontado pelo estudo IPEA citado anteriormente, a dinâmica do setor passasse das redes para os serviços;
- b) a diminuição da importância relativa do serviço de telefonia fixa frente aos serviços de telefonia celular e de comunicação multimídia (ou banda larga).

77. Essas circunstâncias indicam que o modelo brasileiro para prestação de serviços de telecomunicações, elaborado há quase vinte anos, precisa ser repensado de modo a se adequar às mudanças tecnológicas por que vem passando o setor de telecomunicações e às novas demandas dos consumidores.

78. O aumento expressivo do número de assinantes dos diferentes serviços exige que o regulador esteja atento para que os investimentos realizados sejam suficientes para assegurar níveis de qualidade na prestação dos serviços oferecidos pelas operadoras.

79. Adicionalmente, é necessário, principalmente em relação ao serviço prestado em regime público, que o regulador acompanhe se as metas de universalização foram cumpridas tempestivamente, se o serviço tem sido prestado de acordo com os requisitos de qualidade estipulados, se o equilíbrio do contrato ao longo do período de concessão foi mantido. Mais adiante, serão destacados os trabalhos realizados pelo TCU em que se acompanhou como a Anatel se saiu no cumprimento do seu papel.

Capítulo 2 - Setor de Telecomunicações: Recursos Orçamentários e Financeiros

80. Para que se tenha uma visão ampla do setor de telecomunicações, serão destacados o montante dos recursos aplicados pelo governo federal no setor, evidenciados nos orçamentos anuais de 2008

a 2014.

81. Inicialmente, serão considerados os recursos alocados à Função 24, Comunicações; em seguida, os programas do PPA 2012-2015 que apresentam ações voltadas para telecomunicações: o Programa Temático 2025, Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, e o Programa 2117, Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações

82. A Constituição Federal dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O orçamento anual, por sua vez, compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (art. 165, *caput* e §5º).

83. Entre outras regras impostas ao processo orçamentário, a Constituição determina que: a) o orçamento fiscal e o de investimentos devem ser compatíveis com o plano plurianual; b) as emendas ao orçamento devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

84. São destacados a seguir os recursos que têm sido aplicados no setor de telecomunicações nos orçamentos anuais do governo federal no período 2008-2014.

2.1 Função Comunicações e a subfunção telecomunicações: despesa empenhada

85. No Orçamento Geral da União, os gastos com o setor de telecomunicações fazem parte da Função Comunicações (Função 24). A função, de acordo com o portal do orçamento federal, 'É o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios'.

86. A Função Comunicações possui duas subfunções típicas, 721 (Comunicações Postais) e 722 (Telecomunicações). Ainda segundo o portal do orçamento, a subfunção 'Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da ação governamental'.

87. Verifica-se, no entanto, que diversas ações relacionadas com o setor de telecomunicações, incluindo as ações finalísticas da Anatel, são classificadas em outras subfunções, ainda que permaneçam na Função 24.

88. Por esse motivo, os recursos orçamentários que fazem parte da Função Comunicações foram reagrupados de acordo com os seguintes critérios: a) todos os recursos executados pela Anatel; b) todos os recursos executados pela Telebras; c) parcela dos recursos executados pelo Ministério das Comunicações que dizem respeito a telecomunicações e a parcela que está relacionada com outras atividades.

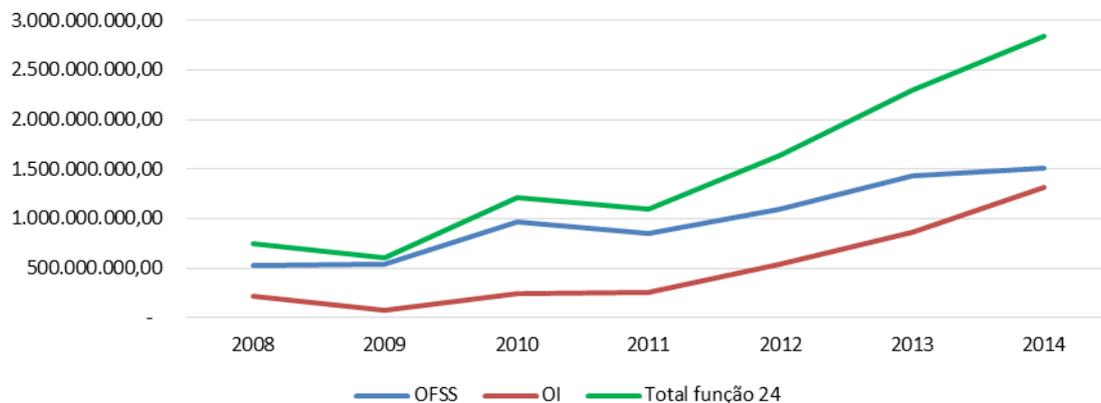
89. Com base na separação acima descrita, considera-se que os recursos orçamentários do setor de telecomunicações são todos os recursos executados pela Anatel, todos os recursos executados pela Telebras e a parcela dos recursos executados pelo Ministério das Comunicações relacionados a telecomunicações.

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

91. Em 2014, no âmbito das 28 funções do orçamento fiscal, os valores empenhados para a Função Comunicações são maiores apenas que os da Função Habitação (R\$ 47,6 milhões), da Função Energia (R\$ 1.160,2 milhões) e da Função Direitos da Cidadania (R\$ 1.485,1 milhões).

92. Os recursos orçamentários empenhados para a Função 24 ao longo do período 2008 a 2014, segregando-se os recursos constantes do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) e do orçamento de investimentos (OI) estão demonstrados no gráfico 9, que considera os valores anuais sem correção.

Gráfico 9- Recursos Orçamentários destinados à Função 24 - R\$ (2008-2014)



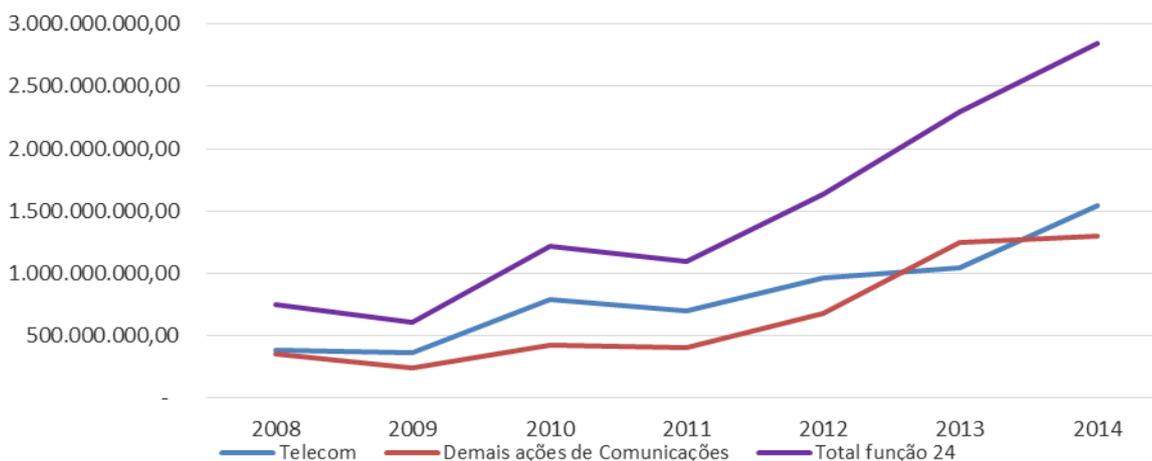
Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

93. De uma maneira geral, com base no gráfico acima, constata-se que ocorreu um aumento dos recursos orçamentários destinados à Função 24: entre 2008 e 2014 o montante de recursos passou de R\$ 745 milhões para R\$ 2,8 bilhões, um aumento de mais de 180%. Esse aumento, em grande parte, teve origem no orçamento de investimentos.

94. No mesmo período, os recursos empenhados no orçamento fiscal passaram de R\$ 1,2 trilhão para R\$ 2,3 trilhões, um aumento de 83,37%; o orçamento de investimentos passou de R\$ 53 bilhões para R\$ 95 bilhões, um aumento de 79,24%.

95. Para melhor conhecer a destinação dos recursos do setor de telecomunicações dentro da Função Comunicações, é necessário separar as diferentes parcelas incluídas nos dois orçamentos, fiscal e de investimentos. O gráfico 10 apresenta, dentro da Função 24, os recursos destinados para aquelas ações que são típicas de telecomunicações (Telecom) e para as demais ações de comunicações.

Gráfico 10 - Função 24: recursos orçamentários para telecomunicações e demais ações de comunicações - R\$ (2008-2014)

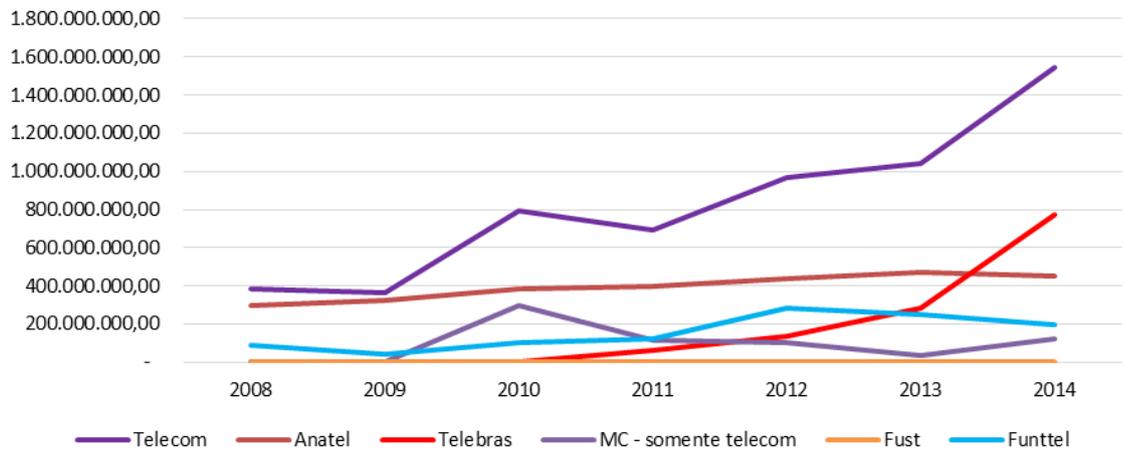


Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil

96. O gráfico mostra que, à exceção dos anos de 2009 e 2012, entre 2008 e 2014 houve aumento, em valores correntes, dos recursos orçamentários executados em telecomunicações, que passaram de R\$ 388 milhões para R\$ 1,5 bilhão.

97. Considerando a definição estabelecida nos parágrafos 88 e 89, o gráfico 11 indica, dentro da subfunção telecomunicações, em quais itens estão sendo executados os recursos orçamentários:

Gráfico 11 - Recursos orçamentários aplicados em telecomunicações - 2008-2014 (R\$)

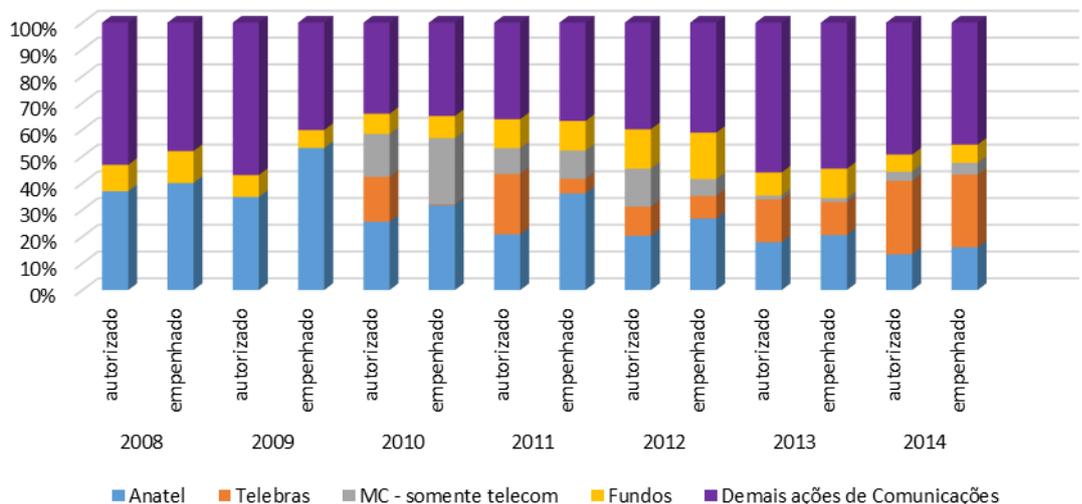


Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

98. O gráfico mostra que os recursos orçamentários destinados a telecomunicações são recebidos em sua quase totalidade por duas entidades, Telebras (de R\$ 3,8 milhões em 2010 passou para R\$ 772 milhões em 2014) e Anatel (de R\$ 298 milhões em 2010 passou para R\$ 454 milhões em 2014). Fica evidente o aumento da participação da Telebras no conjunto dos recursos destinados a telecomunicações.

99. O gráfico 12 a seguir, considerando a função como um todo, mostra que ocorreu uma diminuição percentual da participação dos recursos destinados à Anatel como parte da Função 24, relativamente às demais ações de comunicações e à Telebras, embora nominalmente tenha havido também um crescimento dos recursos destinados àquela agência reguladora.

Gráfico 12 – Recursos orçamentários aplicados na Função 24 (%)



Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

100. Conforme se verá mais à frente, parte dos recursos destinados à Telebras tem como origem o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), fundo instituído com a finalidade de cobrir as despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, atribuição conferida à Anatel pela Lei 9.472/1997.

101. Não se poderia concluir essa parte do trabalho sem mencionar o tema reserva de contingência.

102. Os dados a seguir referem-se ao órgão superior Ministério das Comunicações, e não apenas aos recursos orçamentários destinados ao setor de telecomunicações.

103. No exercício de 2014, o orçamento autorizado (LOA+créditos) para todas as unidades do orçamento da União foi da ordem de R\$ 2,6 trilhões e a reserva de contingência situou-se em torno de R\$ 32 bilhões, valor equivalente a 1,23% do total (2,23%, desconsiderando juros e amortizações).

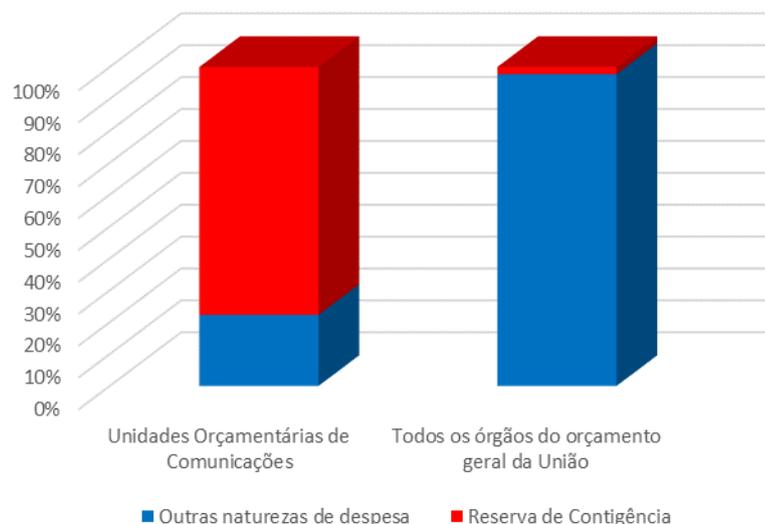
104. No caso das unidades vinculadas ao órgão superior Ministério das Comunicações (41000), o orçamento autorizado (LOA+créditos) foi R\$ 13,10 bilhões, incluindo os recursos do Fust e do Fistel (R\$ 13,89 bilhões, se somados os recursos orçamentários destinados à EBC e ao Funttel).

105. A reserva de contingência nesse caso foi de R\$ 10,79 bilhões, correspondente a 82,37% dos recursos da unidade (77,69%, considerando-se EBC e Funttel).

106. Comparando-se a reserva de contingência global com a constituída no setor de comunicações, constata-se que a reserva do órgão MC (R\$ 10,79 bilhões) corresponde a 33,65% da reserva de contingência total da União (R\$ 32 bilhões). Enquanto isso, os recursos orçamentários do MC correspondem a apenas 0,22% dos recursos orçamentários das outras unidades de todos os órgãos integrantes do orçamento da União, desconsiderando juros e amortizações.

107. O gráfico a seguir espelha a situação descrita nos parágrafos acima. A coluna da esquerda evidencia o impacto da reserva de contingência no órgão MC; a da direita, a pequena influência da reserva de contingência em todos os órgãos que fazem parte do orçamento da União.

Gráfico 13 - Reserva de Contingência em 2014: MC X Outras Unidades Orçamentárias



Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil.

2.2 Execução Financeira e Orçamentária dos Programas 2025 e 2117

108. Após essa descrição a respeito dos recursos orçamentários direcionados para a Função 24 e para a subfunção telecomunicações ao longo do período 2008-2014, destacam-se a seguir a execução financeira e orçamentária dos programas relacionados com telecomunicações previstos no PPA 2012-2015 (Programa Plurianual): os Programas 2025 (Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, e do Programa) e 2117 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações).

109. Conforme apontado no sítio do Ministério do Planejamento, ‘A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas do Plano que estão associadas às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA’ [disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s676>].

110. Segundo a mesma fonte,

‘O PPA apresenta uma parte dos recursos financeiros orçamentários (esferas ‘Fiscal e Seguridade Social’ e ‘Investimentos das Estatais’) arrecadados pelo Governo, mas também faz uso de recursos que não estão no orçamento, valores que podem ser originários de agências oficiais de crédito (...), de fundos administrados pelo Governo (...), de incentivos ou renúncias fiscais, de parcerias com o setor privado, entre outras possibilidades’.

111. Os gastos com telecomunicações fazem parte do Programa Temático 2025, (Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, e do Programa) e do Programa 2117 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações).

2.2.1 Programa 2025: Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

112. A avaliação mais atualizada divulgada pelo Ministério do Planejamento a respeito da execução orçamentária do Programa 2025 indica os seguintes dados (Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano Base 2014, Volume II):

Tabela 1- Execução Orçamentária do Programa 2025 – 2014 (R\$ mil)

Esfera	Dotação		Executado*	Execução (%)
	LOA	LOA+Créditos		
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	740.036	856.332	614.681	71,78
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	517.603	1.003.548	775.248	77,25
Totais	1.257.639	1.859.880	1.389.929	74,73

Fonte: elaborado a partir de dados do Ministério do Planejamento. *Para as esferas 10 e 20, o valor executado equivale ao valor empenhado.

113. Durante o exercício de 2014, o total executado com o Programa 2025 foi da ordem de R\$ 1,38 bilhão. Verifica-se também que a maior parte desses recursos é proveniente do orçamento de investimentos.

114. As ações do Programa 2025 estão distribuídas entre os Ministérios das Comunicações e Ciência e Tecnologia, e incluem ainda uma entidade vinculada à Presidência da República (EBC). Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Planejamento, o valor global das ações desse programa no período 2012-2015 deverá situar-se em torno de R\$ 5,4 bilhões, ou aproximadamente R\$ 1,35 bilhões anuais.

115. Nessa situação, o valor executado em 2014, de R\$ 1,38 milhões, ficou dentro da meta prevista. Das dezenove ações do programa, em dezoito houve empenho ou execução de recursos (uma das ações em que não houve execução de recursos foi a ação 20ZE, Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações); dessas dezoito, dez são voltadas para telecomunicações. Dessas dez, duas são relacionadas à Copa do Mundo e Grandes Eventos, sendo, portanto, provisórias. Restam, portanto, oito ações voltadas para telecomunicações no Programa 2025.

116. Em termos de valores autorizados e empenhados, as ações do Programa 2025 estão separadas na tabela 2 em ações voltadas para telecomunicações (Telecom) e nas demais ações:

Tabela 2- Programa 2025: Ações de Telecomunicações (Autorizado e Empenhado em 2014)

Ação	Valor autorizado (R\$ milhões)	Valor Empenhado (R\$ milhões)
146Z - Aquisição de um Satélite em Posição Orbital	757,00	672,00
12OF - Implantação da Infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga	156,00	76,00
14WM - Serviços de Telecomunicações para Grandes Eventos	125,00	124,00
212N - Implantação de Cidades Digitais	101,00	37,00
20ZB - Programas e Projetos de Inclusão Digital	75,00	50,00
14U7 - Fomento a Conteúdos Digitais Criativos	59,00	15,00
147A - Implantação de Infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Copa e Grandes Eventos	58,00	21,00

2424 - Fiscalização em Telecomunicações	40,00	24,00
20ZD - Regulação dos Serviços de Telecomunicações	31,00	28,00
20V8 - Apoio a Projetos de Inclusão Digital	19,00	12,00
20ZE - Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações	0,00	0,00
Subtotal (Telecom)	1.421,00	1.059,00
Demais Ações	438,00	330,00
TOTAL	1.859,00	1.389,00

Fonte: elaborado com base nos dados do SigaBrasil e do Relatório Anual de Avaliação do PPA.

2.2.2 Programa 2117: Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações

117. Programa 2117, Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações, inclui ações relacionadas com pagamento de pessoal, administração da unidade e de contribuição para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais do Ministério das Comunicações e da Anatel.

118. Segundo dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, os recursos executados no Programa 2117 ao longo do período 2012-2014 estão relacionados abaixo:

Tabela 3 - Programa: 2117 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações (R\$ mil)

Esfera	2012		2013		2014	
	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	528.675	496.495	562.687	507.100	590.492	559.605

Fonte: SigaBrasil.

2.2.3 Programa 2025: Objetivos e Indicadores

119. Nesse item, serão avaliados os indicadores do Programa 2025 que se relacionam com telecomunicações.

120. O relatório sobre as contas do Governo, exercício de 2013, traz as seguintes informações sobre o PPA 2012-2015:

- o modelo do PPA 2012-2015 organiza a atuação de governo nas dimensões estratégica e tática, restringindo aos orçamentos anuais a dimensão operacional;
- a dimensão estratégica do plano procura evidenciar o alcance da visão de futuro do país e a realização dos macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais;
- a dimensão tática do PPA enfatiza os resultados dos programas temáticos, evidenciando a contribuição das políticas públicas que integram a agenda de governo para o alcance dos macrodesafios;
- o orçamento responde pela organização das ações na dimensão operacional, com ênfase na eficiência no emprego dos recursos públicos;
- o programa temático retrata a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e representa a dimensão tática do plano. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Apresenta como principais componentes: indicadores, objetivos e iniciativas.
- o indicador é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa temático. Apurado periodicamente, deve auxiliar o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação;
- o objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. A cada objetivo estão associadas metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As metas são indicações que fornecem parâmetros para a realização esperada para o período do plano;
- a iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de

ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. Elas estabelecem a relação formal do plano com o orçamento. (sem destaques no original)

121. O Programa 2025 apresenta cinco objetivos:

- a) Objetivo 0964: ampliar e fortalecer o Sistema Público de Comunicação e Radiodifusão, buscando universalizar o acesso da população à programação complementar e diversificada de natureza educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora da cidadania;
- b) Objetivo 0751: expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade;
- c) Objetivo 0752: promover o uso de bens e serviços de comunicações, com ênfase nas aplicações, serviços e conteúdos digitais criativos para potencializar o desenvolvimento econômico e social do país;
- d) Objetivo 0753: estimular a diversidade, a pluralidade e a competição entre meios e agentes da área das comunicações por meio da revisão do arcabouço regulatório e de ações que busquem oferecer o maior número possível de fontes de informação aos brasileiros;
- e) Objetivo 0754: promover o desenvolvimento da cadeia produtiva brasileira das comunicações e sua inserção internacional a partir do fomento à pesquisa, desenvolvimento, inovação e do estímulo ao uso de bens e serviços com tecnologia nacional.

122. Dos cinco objetivos citados, relacionam-se a telecomunicações os Objetivos 0751, 0752, 0753 e 0754, mas nem todas as ações incluídas nesses objetivos dizem respeito a telecomunicações.

123. Antes de se mencionar os indicadores relacionados a telecomunicações, relata-se a seguir o diagnóstico apresentado no PPA para fundamentar as ações do Programa 2025.

2.2.4 Diagnóstico do Programa 2025

124. Na apresentação do PPA 2012-2015, o Programa 2025 apontou o seguinte diagnóstico [disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mp_005_dimensao_tatico_infra.pdf]:

- a) a área das comunicações vem passando por uma verdadeira revolução, cujos efeitos permeiam todas as esferas da atividade humana, moldando as relações sociais, o avanço industrial, a ciência e a tecnologia. Nesse contexto, os setores da comunicação se mostram estratégicos e importantes para o desenvolvimento do país;
- b) três saltos evolutivos se verificaram no setor de comunicações desde a década de 1970:
 - b.1) no primeiro deles, o Brasil passou a ser dotado de rede satelital própria, o que propiciou a integração dos grandes troncos de comunicação nacionais e desenvolveu sólida política produtiva e tecnológica no setor;
 - b.2) na transição do século XX para o XXI, com a mudança do modelo no setor, o segundo salto se deu na área de telefonia, com forte expansão da telefonia fixa e da telefonia móvel;
 - b.3) no horizonte de 2012-2015, o salto necessário diz respeito à ampliação das redes de banda larga no país, à convergência de mídias, que une as diferentes mídias de áudio, vídeo e texto, ao uso massificado dessas redes através da política de Inclusão Digital, sendo esses os principais desafios do Programa. (sem destaques no original)

125. Em outro trecho, é dada ênfase à ‘necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório’, para, entre outros objetivos, avançar na universalização, alcançar melhor qualidade e preços menores na prestação desses serviços e permitir um ambiente regulatório propício à convergência das mídias digitais e da infraestrutura de redes para o transporte desses conteúdos. (sem destaque no original)

126. Ainda sobre universalização, o documento citado informa que:

- a) ‘há necessidade de expandir os serviços para atender a população de modo geral e populações

específicas, como a rural’, [entre outras], ‘o que depende de novas outorgas, do uso de novas tecnologias já disponíveis e mudanças na regulação dos preços que permitam a redução das tarifas, tanto na telefonia fixa quanto na móvel’;

b) ‘a maioria dos serviços de telecomunicações é prestada pelo setor privado e, por diversas razões, a oferta diversificada de serviços é restrita aos grandes centros urbanos e a algumas cidades-polo. As regiões periféricas e mais remotas permanecem com a cobertura de apenas um ou nenhum operador’;

c) ‘embora haja êxito nas metas de universalização da telefonia fixa, ainda há significativa parcela da população desatendida, particularmente nas áreas rurais e nas pequenas localidades, e os serviços ainda são oferecidos a preços altos’.

127. No que se refere à telefonia celular, é feita a seguinte análise:

a) ‘a comunicação pela telefonia celular, por sua vez, já apresenta grande penetração no mercado, larga cobertura do serviço no território e aparente competição entre as operadoras, que deve ser estimulada’;

b) ‘contudo, esses aspectos não têm garantido preços acessíveis para a população e competição entre as prestadoras de serviço em todos os municípios. Portanto, os desafios no setor implicam a perseguição da melhoria da qualidade e da política tarifária, além de cobrir 91,5% da população brasileira com o serviço de telefonia móvel’. (sem destaques no original)

128. O diagnóstico apresentado no Programa 2025 inclui os desafios atualmente existentes no setor de telecomunicações. Resta saber se as medidas propostas estão em consonância com o diagnóstico e se os resultados pretendidos foram alcançados.

129. O Programa 2025 dispõe de 25 indicadores. Comenta-se a seguir o diagnóstico do setor de telecomunicações apresentado acima; em seguida, a validade de alguns dos indicadores e os resultados alcançados.

2.2.5 Avaliação do Diagnóstico e dos Indicadores do Programa 2025

130. Apesar da constatação prevista no PPA de avançar na universalização, os recursos do fundo constituído com esse objetivo praticamente não foram utilizados ou foram usados para fins diversos, conforme será visto mais à frente em item específico do presente relatório.

131. Constata-se também que, ao mesmo tempo em que os recursos do Fistel têm sido utilizados em ações as mais diversas, até para aumento de capital da Telebras, a Anatel, entidade responsável pela fiscalização dos serviços de telecomunicações, afirma, nas prestações de contas anuais, não contar com recursos necessários para incrementar as ações de fiscalização desses mesmos serviços.

132. Serão destacados a seguir alguns dos 25 indicadores do Programa 2025. Embora o PPA não faça essa associação, os indicadores selecionados foram agrupados com base nos seguintes critérios: a) indicadores de expansão dos serviços de telecomunicações, b) indicadores de qualidade e c) outros indicadores.

133. Os indicadores do Programa 2025 que estão relacionados aos serviços de telecomunicações apresentam os seguintes resultados:

Tabela 4– Serviços de Telecomunicações: Indicadores do PPA 2012-2015

Indicadores de Expansão	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Relatório de Acompanhamento do PPA-2013		Variação (%)
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
1- Número de domicílios com TV por Assinatura	unidade	Anatel	31/07/2011	11.295.511	31/12/2014	19.756.156	74,9
2- Número de usuários de Internet acesso banda larga e discado	unidade	STE-MC/Cetic.br	31/12/2009	67.900.000	22/12/2014	103.852.931	52,9
3- Percentual da	%	STE-	31/07/2010	75	26/6/2014	82	9,3

população com cobertura de telefonia móvel		MC/Cetic.br					
4- Percentual de domicílios com acesso à Internet	%	STE-MC/Cetic.br	30/11/2010	27	26/6/2014	43	59,3
5- Percentual de domicílios com acesso fixo à Internet Banda Larga – Área Rural	%	STE-MC/Cetic.br	31/12/2008	3	26/6/2014	15	400,0
6- Percentual de domicílios com acesso fixo à Internet Banda Larga – Área Urbana	%	STE-MC/Cetic.br	31/12/2008	23,4	26/6/2014	48	105,1
7- Percentual de domicílios com telefone Fixo	%	STE-MC	31/12/2009	43,1	26/6/2014	35	-18,8
8- Percentual de escolas públicas com Internet Banda Larga	%	Inep/MEC	31/12/2011	37,24	31/12/2014	42,86	15,1

Indicadores de qualidade	Unidade de Medida	Fonte	Valor de Referência – PPA		Relatório de Acompanhamento do PPA-2014		Variação (%)
			Data	Índice	Data	Índice	
1- Número médio reclamações por mês - Serviço de Comunicação Multimídia	unidade	Anatel	30/04/2011	18.481	31/12/2014	38.988	111,1
2- Número médio reclamações por mês - Serviço Móvel Pessoal	unidade	Anatel	30/04/2011	69.934	31/12/2014	106.074	51,7
3- Número médio reclamações por mês - Serviço Telefonia Fixa Comutada	unidade	Anatel	30/04/2011	44.473	31/12/2014	79.261	78,2
4- Número médio reclamações por mês - Serviço TV por Assinatura	unidade	Anatel	30/04/2011	6.915	31/12/2014	30.243	337,4

Outros Indicadores	Unidade de Medida	Fonte	Valor de Referência – PPA		Relatório de Acompanhamento do PPA-2013		Variação (%)
			Data	Índice	Data	Índice	
1- Minutos médios mensais de uso por usuário de telefonia móvel	minuto	Anatel	31/12/2010	114	31/12/2014	200,6	76,0

Fonte: elaborado com base no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015

134. Registre-se, inicialmente, que no relatório citado sobre as Contas do Governo, exercício de 2013, o Tribunal destacou que, apesar das alterações incluídas em sua estrutura e conceitos, o PPA 2012-2015 continua apresentando deficiências. Entre outras, o Tribunal fez as seguintes observações:

a) a nova base conceitual utilizada para a formulação do plano está permeada de imprecisões e redundâncias, que dificultaram o entendimento por parte dos órgãos setoriais dos principais conceitos nele presentes – programa temático, objetivo e iniciativa;

- b) ao organizar a agenda do governo por temas, representados pelos programas temáticos, o MPOG assumiu o risco de aumentar a imprecisão do plano, pelo fato de as políticas públicas serem setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas;
- c) o significado da palavra ‘tema’, por ser impreciso e possuir vários significados, não deveria ser utilizado no contexto de políticas públicas;
- d) o PPA, mesmo não se referindo mais a ações, ainda possui características muito mais de um orçamento plurianual, que de um plano estratégico norteador da ação do Estado.

135. Dos 25 indicadores do Programa 2025, treze estão relacionados com telecomunicações, dos quais oito podem ser considerados indicadores de expansão e quatro estão relacionados de alguma forma com a qualidade dos serviços prestados.

136. Quanto aos indicadores de qualidade, verifica-se que levam em conta apenas as reclamações feitas junto à Anatel, e não procuram medir se ocorreram melhorias na qualidade do serviço efetivamente prestado.

137. Além disso, verifica-se que, embora não seja o melhor indicador de qualidade, o número de reclamações junto à Anatel aumentou substancialmente, bem acima da expansão do número de usuários dos diferentes serviços de telecomunicações.

138. No ano de 2015, encerra-se a vigência do Plano Plurianual em vigor. Recomenda-se, então, que essas inconsistências sejam consideradas no próximo PPA, atualmente em processo de elaboração.

Capítulo 3: Atuação do TCU ao Fiscalizar a Atuação da Anatel e da Telebras

139. Depois da privatização realizada em 1998, a prestação dos serviços de telecomunicações foi transferida para a iniciativa privada, cabendo ao poder público a tarefa de regular a prestação dos mencionados serviços.

140. Nessa nova situação, é a Anatel, o órgão regulador das telecomunicações, quem tem competência para acompanhar diretamente as condições em que são prestados os serviços de telecomunicações. Ao TCU cabe o papel de acompanhar as medidas adotadas pelo órgão regulador no cumprimento de sua missão, além de fiscalizar a atuação do Ministério das Comunicações e da Telebras.

141. Destacam-se a seguir alguns dos trabalhos realizados pelo Tribunal ao acompanhar a atuação da Anatel. Entre os temas abordados, destacam-se: equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, qualidade e universalização dos serviços de telecomunicações, bens reversíveis e recursos para grandes eventos, representação do Ministério Público sobre o acompanhamento dos contratos de concessão de telefonia fixa e licitação de 700 MHz.

3.1 Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão

142. Após a privatização das empresas do Sistema Telebras, o Tribunal realizou, entre outubro e dezembro de 2000, um primeiro trabalho com o objetivo de avaliar a atuação da agência na fiscalização das concessões, permissões e autorizações dos serviços públicos no setor de telecomunicações [TC 003.632/2001-9, Decisão 215/2002-TCU-Plenário].

143. Foram identificadas as seguintes falhas na atuação do órgão regulador: inexistência de critérios na fixação de fatores de transferência de produtividade das concessionárias e na mensuração de ganhos de produtividade, e acompanhamento deficiente do desempenho econômico-financeiro das concessionárias.

144. Em razão dessas constatações, o TCU recomendou à Anatel, entre outras medidas, que acompanhasse e realizasse estudos periódicos sobre a situação econômico-financeira das concessionárias de STFC.

145. Considerando que a maior parte das medidas propostas naquele momento não haviam sido cumpridas, no ano de 2005 o TCU fez novas recomendações e determinações à Agência [TC 006.733/2003-1, Acórdão 1.196/2005-TCU-Plenário].

146. Ao examinar, no ano de 2008, o efetivo cumprimento dessas últimas medidas, o TCU constatou que, decorridos dez anos do processo de privatização, a Anatel ainda não possuía os dados necessários para a realização da regulação econômica de uma concessão de serviço público e que não estava atuando efetivamente no cumprimento das obrigações legais de acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro das concessões [TC 019.677/2006-2, Acórdão 2.692/2008-TCU-Plenário].

147. Tendo em vista as reiteradas deliberações do TCU desde a auditoria de 2000 e a situação encontrada nesse último monitoramento, foi determinado à agência que elaborasse, em 90 dias, um plano de ação com cronograma de atividades e respectivos produtos para operacionalizar de forma efetiva o acompanhamento, a qualquer tempo, do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC.

148. A Agência apresentou esse plano em 11/3/2009, com previsão de conclusão para outubro de 2010, e informou que as ações que seriam implantadas faziam parte do Processo Anatel 53500.004493/2009, que se encontrava em análise pelo Conselho Diretor desde 13/8/2012.

149. Ao examinar a tramitação daquele processo no sítio da Anatel, constatou-se que tal matéria somente poderia ser discutida novamente na instância máxima da agência a partir de novembro, pois, em 7/8/2014, o Conselho Diretor solicitara nova diligência à área técnica com prazo de atendimento de noventa dias.

150. Em 4/3/2015, o Conselho Diretor concedeu prazo adicional de 45 dias para conclusão de diligência no referido processo, prazo prorrogado novamente em 28/4/2015 por mais trinta dias. Em 15/6/2015, por meio do Acórdão 215/2015-CD, a Anatel decidiu 'adotar, no acompanhamento da execução dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado, as seguintes modalidades de avaliação:

- a) acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: (...);
- b) análise da sustentabilidade da concessão: (...);
- c) acompanhamento econômico-financeiro da concessão: (...)

151. A Anatel não encaminhou ao TCU, no entanto, os mecanismos a serem utilizados nas avaliações previstas na sua decisão, nem uma previsão atualizada de conclusão do plano de ação apresentado em atendimento à determinação contida no subitem 9.2.1 do Acórdão 2.692/2008-TCU-Plenário com previsão de cumprimento original para outubro de 2010.

152. Ainda sobre esse tema, convém mencionar que, em 2012, verificou-se que, na definição de uma nova metodologia para cálculo do fator de transferência X aplicado aos reajustes de tarifas do STFC, a Anatel avaliou a possibilidade de utilizar a referida metodologia como forma de operacionalizar o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC [TC 034.498/2011-7]. Essa nova metodologia foi submetida à consulta pública, mas não foi implementada.

153. As medidas citadas mostram que a Anatel, ao longo do período pós-privatização, não acompanhou de forma efetiva o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC.

154. No caso do STFC, como se trata de uma concessão de um serviço prestado em regime público, há a previsão de ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro, conforme art. 108 da LGT. O § 4º do art. 108 estabelece que os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como novas receitas alternativas, serão compartilhados com os usuários.

155. Em razão das recentes medidas pelo Conselho Diretor, a metodologia que venha a ser adotada no acompanhamento econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC deverá considerar os ganhos obtidos pela concessão ao longo de todo o período de execução contratual, situação que deverá ser avaliada pelo TCU quando da sua implementação.

3.2 Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

156. O tema da qualidade na prestação de serviços de telecomunicações foi objeto de diversas fiscalizações do TCU nos últimos anos.

157. Entre os trabalhos mais relevantes realizados nessa área, deve ser mencionada a auditoria operacional realizada em 2006, por solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, a respeito da qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações [TC 019.009/2005-1, Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário].

158. A partir desse trabalho, o Tribunal reavaliou seguidamente as medidas adotadas pela Anatel em relação à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações [TC 023.332/2008-7, Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário, e TC 006.470/2013-0, Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário].

159. Na fiscalização de 2006, o TCU verificou a atuação da agência no acompanhamento da qualidade dos serviços de telecomunicações, em especial no que se refere à emissão de contas telefônicas, à verificação da qualidade dos serviços e ao atendimento aos usuários.

160. Constatou-se que aspectos relevantes quanto à qualidade para os usuários dos serviços de telefonia ainda não eram devidamente tratados pelo órgão regulador, pois persistiam falhas em três dimensões fundamentais do controle da qualidade: regulamentação, fiscalização e sanção.

161. Somaram-se a essas constatações a não priorização de uma política de educação dos usuários e o fato de a agência não ter como foco central a qualidade na prestação do serviço sob a perspectiva do usuário.

162. Diante desse quadro, em 2006 foram feitas recomendações e determinações para que a Anatel aprimorasse seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações [Acórdão 2.109/2006-TCU-Plenário].

163. Em 2008, iniciou-se monitoramento para averiguar se todas as deliberações adotadas dois anos antes, em 2006, tinham sido atendidas. Verificou-se o cumprimento integral de somente 26,7% das determinações e de 14,8% das recomendações [Acórdão 1.864/2012-TCU-Plenário].

164. Em 2013, iniciou-se mais um monitoramento para analisar se as determinações e recomendações do monitoramento anterior, de 2008, tinham sido cumpridas e implementadas pela Anatel.

165. Quanto à regulamentação da qualidade dos serviços, o monitoramento realizado em 2013 registrou que a agência aprovara três resoluções e a realização de uma consulta pública, conforme indicado a seguir:

- a) Resolução-Anatel 575/2011, que corresponde ao Regulamento de Gestão da Qualidade (RGQ) da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), que abrange telefonia móvel;
- b) Resolução-Anatel 574/2011, que corresponde ao Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), que abrange banda larga;
- c) Resolução-Anatel 605/2012, que corresponde ao Regulamento da Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), que abrange telefonia fixa; e
- d) realização da Consulta Pública 26/2011, abrangendo também duas audiências públicas, sobre a proposta de Regulamento Geral de Qualidade para TV por assinatura (TVA), proposta que ainda seria submetida a ajustes e adequações tendo em vista a promulgação da Lei 12.485/2011, que alterou a regulamentação do setor de TV por assinatura.

166. O Tribunal avaliou as providências adotadas, considerou que houve avanços na atuação da Anatel 'na tarefa de conduzir a prestação dos serviços telefônicos prestados pelas operadoras privadas' e decidiu examinar novamente em 2015 as providências formuladas anteriormente em relação à qualidade e que permaneciam pendentes de cumprimento [Acórdão 2.926/2013-TCU-Plenário].

167. Há vários anos, portanto, o Tribunal, vem acompanhando a atuação da Anatel no que tange à qualidade dos serviços de telecomunicações e tem cobrado do órgão regulador que adote as

providências previstas no seu campo de atuação.

168. Está em curso no Tribunal um novo trabalho sobre qualidade (TC 023.133/2015-5), com foco na Avaliação da Atuação da Anatel na Qualidade da Telefonia Móvel, que continua sendo objeto de demandas da sociedade e do Congresso Nacional.

3.3 Aferição do Cumprimento das Metas de Universalização

169. A obrigatoriedade de serem estabelecidas metas de universalização da telefonia fixa decorre do artigo 80 da LGT.

170. As metas de universalização aplicam-se somente à telefonia fixa, ou seja, ao STFC prestado em regime público, conforme definido pelo parágrafo único do art. 63 da LGT.

171. Até o momento, foram aprovados três planos gerais de universalização, conforme descrito a seguir:

a) o primeiro Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU I), aprovado pelo Decreto 2.592, de 15/5/1998, estabeleceu metas de universalização que deveriam ser cumpridas pelas concessionárias até 31/12/2005, no âmbito dos contratos de concessão assinados em 2/6/1998;

b) o PGMU II, aprovado pelo Decreto 4.769, de 27/6/2003, com entrada em vigor a partir de 1/1/2006, coincidiu com o primeiro período de vigência dos contratos de concessão prorrogados, assinados em dezembro de 2005; esse plano foi modificado por meio do Decreto 6.424, de 4/4/2008;

c) o PGMU III, aprovado pelo Decreto 7.512, de 30/6/2011, entrou em vigência na mesma data da segunda etapa de revisão dos contratos de concessão.

172. Os Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) foram objeto de diversas fiscalizações do TCU ao longo da última década.

173. Em uma primeira avaliação realizada em 2004, foram analisados tanto os resultados das reformas regulatórias e da privatização no setor de telecomunicações, em termos de ampliação e democratização do acesso aos serviços de telefonia, quanto o trabalho da Anatel no gerenciamento e na fiscalização do cumprimento das metas de universalização de acesso ao STFC [TC 012.581/2003-3, Acórdão 1.778/2004-TCU-Plenário].

174. Foram feitas recomendações e determinações à Anatel para que planejasse ações com vistas a corrigir os seguintes pontos destacados no relatório da auditoria: problemas relacionados à definição do universo de fiscalização, à amostragem, à intempestividade no processamento e julgamento de procedimentos administrativos; e à inadequação da estratégia de fiscalização frente à dimensão do quadro de pessoal de fiscalização.

175. Em 2010, com base no monitoramento realizado para verificar o cumprimento das deliberações constantes do processo de 2004, foi constatado que a Anatel avançou em alguns pontos (definição do universo de fiscalização, amostragem, armazenamento e envio de dados pelas concessionárias), mas precisava melhorar em outros (por exemplo, atraso na certificação das metas, estratégias de fiscalização, falta de integração entre as superintendências), motivo pelos quais foram feitas novas recomendações e determinações à Agência [TC 004.445/2008-8, Acórdão 873/2010-TCU-Plenário].

176. No ano de 2013, o trabalho orientado para verificar as ações da Anatel no cumprimento das metas de universalização apontou, entre outras situações [TC 029.210/2010-0, Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário]:

a) após o encerramento do PGMU II e na vigência do PGMU III, a partir de 2011, a Anatel ainda não certificara metas relativas ao primeiro plano, aprovado em 1998, sendo a certificação de metas um requisito para a renovação dos contratos de concessão (Cláusula 27.4, Inciso VII, dos Contratos de Concessão de Telefonia Fixa);

b) passaram-se mais de cinco anos da prorrogação das concessões sem que uma de suas condições, o cumprimento das metas de universalização pelas concessionárias, tenha sido devidamente aferida;

c) não houve modificação na situação identificada no monitoramento anterior (mora na certificação das metas de universalização);

d) apesar de o prazo para apuração do saldo da troca de metas de universalização ter sido fixado em 31/7/2010, conforme § 1º do art. 13 do PGMU II, com a redação dada pelo Decreto 6.424/2008, até aquele momento a Anatel ainda não havia concluído essa tarefa, circunstância que impedia a utilização do eventual saldo apurado na ampliação das obrigações de universalização.

177. O Tribunal considerou que as determinações anteriores haviam sido atendidas e determinou que fosse concluída a apuração do saldo de troca de metas de Postos de Serviços de Telecomunicações por *backhaul*, conforme previsto no §1º do art. 13 do PGMU II, com a redação dada pelo Decreto 6.424/2008, e recomendou à Anatel que adotasse uma série de providências para acompanhar o cumprimento das metas de universalização.

178. Após essa deliberação do TCU, a Anatel concluiu o cálculo do saldo de troca de metas em 22/5/2014, por meio do Acórdão-Anatel 182/2014-CD, situação que foi objeto de análise do Tribunal por meio do Acórdão 1.943/2015-TCU-Plenário.

179. Ainda no âmbito das políticas de universalização, convém destacar as conclusões apontadas pelo TCU a respeito da utilização de recursos do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust) em trabalho realizado em 2005 [TC 010.889/2005-5, Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário].

180. Naquela oportunidade, o TCU identificou a baixa utilização de recursos do Fust, um fundo em que metade dos recursos são oriundos de uma taxa de 1% que onera a conta dos serviços de telecomunicações.

181. Naquele momento, avaliou-se que o Fust seria importante para a inclusão digital, pois havia a possibilidade de o fundo subsidiar as contas mensais de acesso à internet para estabelecimentos de ensino e de bibliotecas.

182. O Tribunal constatou que o Ministério das Comunicações foi deficiente na formulação de uma política consistente para o Fust, pois não estava claro quais eram as prioridades nem como deveriam ser aplicados os recursos do fundo.

183. A auditoria verificou que o ministério definiu, apenas superficialmente, a política e as prioridades para o Fust em 2001. Depois disso, a política inicial não foi redefinida nem atualizada.

184. À época, constatou-se que existiam vários programas com esse objetivo, coordenados por diversos órgãos, atuando de forma desintegrada, levando à superposição de ações e à ineficiência na utilização dos recursos.

185. Visando solucionar essas deficiências, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que avaliasse e acompanhasse a atuação do Ministério das Comunicações na formulação de uma política para o Fust.

186. A auditoria concluiu, por fim, que as barreiras que impediam a aplicação dos recursos do Fust não estavam relacionadas à eventual impropriedade na legislação que rege o fundo. A paralisia na utilização de recursos do Fust devia-se antes à falta de articulação e de prioridade no âmbito do Poder Executivo em relação ao assunto.

187. Como se verá mais na frente em tópico específico sobre a utilização de recursos do Fust, permanece inalterada a situação de não utilização de recursos do fundo apontada pelo TCU há mais de dez anos, ainda em 2005.

3.4 Bens Reversíveis

188. Constam da Lei 9.472/1997, entre outras, as seguintes orientações sobre bens reversíveis:

a) a existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público dos bens reversíveis é uma das condições previstas para prestação de outros serviços de telecomunicações pela concessionária (art. 86, parágrafo único, inciso III)

b) os contratos de concessão devem indicar os bens reversíveis (art. 93, inciso XI);

c) a realização de alienações, substituições e onerações desses bens requer a anuência prévia da Anatel (art. 101);

d) ao término da concessão, a posse desses bens é revertida à União com pagamento de indenização pelos eventuais investimentos não amortizados ou depreciados (art. 102, *caput* e parágrafo único).

189. Nos termos do inciso IV do art. 3º do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis (RCBR), aprovado pela Resolução-Anatel 447/2006, os bens reversíveis do STFC são equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, ou direito integrantes do patrimônio da Prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço de telefonia fixa no regime público.

190. Em 21/9/2012, para dar cumprimento a uma sentença da 15ª Vara Federal do Distrito Federal, publicada no E-DJF1 em 13/5/2012, em Ação Civil Pública iniciada pela Associação Proteste, a Anatel publicou em seu sítio as relações de bens reversíveis referentes a 2012, ano base 2011 [<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=26723>].

191. Constam da relação mais de oito milhões de itens patrimoniais, com valor histórico de aquisição de R\$ 108 bilhões e com valor contábil superior a R\$ 17 bilhões. Do valor de aquisição, cerca de R\$ 104 bilhões se referem a bens móveis (95,97%) e cerca de R\$ 4 bilhões a bens imóveis (4,03%).

192. A fiscalização e o controle da Anatel sobre os bens reversíveis foram uma das questões tratadas pelo TCU no processo que visava acompanhar a atuação da agência na transferência de controle acionário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar, ambas concessionárias de telefonia fixa, ocorrida em 2008 [TC 020.460/2008-3, Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário].

193. Foram identificados indícios de que não haveria razoável certeza quanto à fidedignidade e atualidade das relações de bens reversíveis apresentadas pelas empresas à agência.

194. Em razão dessa situação, foi recomendado à Anatel que realizasse periodicamente ações de fiscalização e desenvolvesse novos métodos, 'de forma a permitir que exista razoável certeza de que as relações de bens reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC são fidedignas e atuais'.

195. A atuação da Anatel em relação aos bens reversíveis também foi abordada na prestação de contas da agência referente ao exercício de 2011 [TC 041.229/2012-6, Acórdão 2.533/2014-TCU-1ª Câmara]. A Controladoria-Geral da União (CGU), no seu relatório de auditoria sobre a gestão da Anatel no exercício de 2011, analisou quais foram as providências adotadas pela agência para atender à recomendação 9.2.1 do Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário.

196. Em síntese, verificou-se que a fiscalização dos bens reversíveis pela Anatel apresentava fragilidades e que não havia razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade dos dados constantes dos relatórios de bens reversíveis apresentados pelas concessionárias.

197. Em vista dessas considerações, foi feita uma ressalva no processo de contas de 2011 devido à ausência de fiscalização efetiva sobre o inventário de bens reversíveis e de adoção de providências que garantissem a fidedignidade das declarações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias.

198. No segundo semestre de 2014, o TCU realizou auditoria específica sobre o controle de bens reversíveis do STFC pela Anatel, atualmente em fase de análise pelo Ministro-Relator [TC 024.646/2014-8].

3.5 Licitação da Faixa de 700 MHz

199. Conforme definido no sítio da Anatel, 'O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público e, conforme prevê a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, é administrado pela Anatel'.

200. Essa licitação visou destinar a faixa de frequência de 700 MHz à ativação de serviços de telecomunicações móvel terrestre (SMP) em tecnologia 4G, chamada de *Long Term Evolution*, ou simplesmente LTE. Atualmente, esse tipo de serviço já está disponível no Brasil por meio da faixa

de frequência de 2,5 GHz, licitada pela Anatel em 2012. O valor arrecadado nessa licitação foi de R\$ 5,2 bilhões.

201. Uma das principais constatações detectadas nesse processo, conforme será apontado em tópico específico mais à frente, foi a mudança de critério em relação aos compromissos de abrangência exigidos dos adquirentes da faixa de 700 MHz, o que representou uma mudança, sem justificativa, na política de imposição de compromissos de abrangência [TC 016.257/2014-6, Acórdão 2.301/2014].

3.6 Representação do Ministério Público Federal sobre o Acompanhamento dos Contratos de Concessão de Telefonia Fixa

202. O Grupo de Trabalho em Telefonia da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal questionou, por meio de representação, a legalidade e a legitimidade de determinados atos da Anatel relativos ao acompanhamento dos contratos de telefonia fixa.

203. O expediente encaminhado pelo MPF questionou a validade de estudo, elaborado pela então Superintendência de Serviços Públicos (SPB) da Anatel, que comparou o valor das sanções aplicadas pela agência com a capacidade econômica das empresas infratoras e concluiu que havia fortes indícios da falta de razoabilidade dos montantes de multas impostas.

204. O estudo citado se referia especificamente à empresa Brasil Telecom; porém, pelo seu teor, estudos semelhantes foram feitos para as demais concessionárias de telefonia fixa.

205. De acordo com o Ministério Público, o estudo foi construído com base em métodos especulativos, mediante análise abstrata da condição econômica do infrator, sem que a agência tivesse acesso à contabilidade das empresas.

206. Além disso, teria comparado o total das multas aplicadas pela Anatel, num período de dez anos, a todas as operadoras, com o investimento presumido a partir do modelo denominado 'empresa global', sequer implementado ou regulado no âmbito da agência, para então concluir que os valores globais das sanções comprometem a capacidade de investimento das operadoras, mesmo sem demonstrar a base e a veracidade dos dados utilizados.

207. O MPF questionou, ainda, a juntada desses estudos a dezenas de Pados e a divulgação de seu teor às operadoras, antes mesmo de ser submetido à procuradoria jurídica e às instâncias superiores da Anatel, o que poderia ser utilizado pelas empresas como fundamento para questionarem, nas esferas administrativa e judicial, as multas aplicadas.

208. Segundo o Ministério Público o estudo impugnado estaria mais propício a 'um discurso de defesa de contumazes infratores do que a uma ação administrativa em prol da eficácia da regulamentação, do interesse público e da defesa do consumidor', podendo, inclusive, comprometer a eficácia de todo o processo sancionatório da agência.

209. Diante disso, solicitou que fosse apreciada a consistência técnica do estudo em questão e a adoção das providências cabíveis para resguardar o interesse público e a credibilidade da Anatel, além de que sejam apontadas eventuais responsabilidades advindas dos atos questionados.

210. O Tribunal concluiu que os critérios adotados pela Anatel, por meio de sua Gerência Geral de Competição, não se mostravam adequados para a correta análise de impacto das multas sobre a capacidade econômica das empresas [TC 008.521/2009-8, Acórdão 3.023/2014-TCU-Plenário].

211. Foram identificadas as seguintes inconsistências no estudo preparado pela Anatel:

- a) interpretação equivocada do princípio da razoabilidade;
- b) utilização da Selic como taxa de retorno do investimento ao invés do WACC [*Weighted Average Cost of Capital*], já utilizados pela Anatel em outras atividades regulatórias;
- c) não consideração do provisionamento das multas, pelas empresas, em balanços de exercícios anteriores;
- d) comparação de todas as multas aplicadas, sugeridas ou estimadas até 2007 com os dados contábeis de apenas um exercício;

- e) não utilização de rubricas contábeis que refletissem com maior segurança a capacidade econômica da concessionária;
- f) desconsideração das vantagens econômicas auferidas pelas empresas em decorrência do não cumprimento das obrigações que ensejaram a sanção.

212. O Tribunal destacou que o estudo elaborado pela Anatel compara as multas aplicadas, sugeridas ou estimadas, até 2007, com os dados contábeis de apenas um exercício. Todavia, se os valores das multas aplicadas fossem comparados com os dados de receita operacional líquida no mesmo exercício, o que seria o correto, demonstrar-se-ia que o impacto das multas é bem pequeno frente às receitas das empresas.

213. Em razão das considerações apontadas anteriormente, o Tribunal determinou à Anatel, por meio do Acórdão 3.023/2014-TCU-Plenário que, entre outras providências, apresentasse relação de todos os Pados que sofreram efeitos em razão da juntada do Informe nº 149/2008 – PBCP, indicando, em especial:

- a) em quais processos ocorreu prescrição e os valores de multas aplicadas nesses processos, explicitando os motivos que justificaram a prescrição, bem como as medidas adotadas para apuração de responsabilidade para cada um dos processos prescritos;
- b) em quais processos ocorreu redução dos valores de multas em função da juntada do Informe nº 149/2008 – PBCP;
- c) o valor total de multas aplicadas, o valor total de multas transitadas em julgado e o valor total de multas recolhidas;
- d) o estado processual em que se encontram os Pados e as datas de juntada do estudo; de concessão de efeito suspensivo; de revogação de efeito suspensivo; de desentranhamento do estudo; de interposição de recurso fundado no estudo; de julgamento de recurso fundado no estudo; de propositura de ação judicial fundada no estudo; de trânsito em julgado administrativo e de recolhimento de multa, quando cabíveis;
- e) quais medidas têm sido ou foram adotadas com o fito de dar maior celeridade ao julgamento dos processos listados;
- f) autorizar a autuar processo apartado com para apurar responsabilidades quanto às irregularidades verificadas, e se for o caso, quantificar o débito.

214. As decisões resumidas nesse Capítulo mostram que o Tribunal vem acompanhando a atuação da Anatel em áreas importantes como qualidade dos serviços de telecomunicações, metas de universalização, bens reversíveis e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e tem proposto medidas para resolução dos problemas identificados.

Capítulo 4: Arrecadação e Utilização dos Recursos do Fistel e do Fust

215. No presente capítulo, será dado destaque à arrecadação e à destinação dos recursos de dois fundos do setor de telecomunicações: o Fistel e o Fust.

4.2 Fundo de Fiscalização da Telecomunicações (Fistel)

216. O Fistel é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para cobrir as despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução (art. 1º da Lei 5.070/1966). Entre outras disposições relativas ao Fistel, a LGT prevê que:

- a) a agência submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, bem como a do Fistel, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para inclusão no projeto de lei orçamentária anual (art. 49);
- b) o Fistel passará a ser administrado exclusivamente pela Anatel, a partir da instalação desta e com os saldos nele existentes (art. 50).

217. O art. 3º da Lei 5.070/1966, com a redação dada pelo art. 51 da LGT, estabeleceu que, além das transferências para o Tesouro Nacional e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fistel seriam aplicados pela Anatel exclusivamente:

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

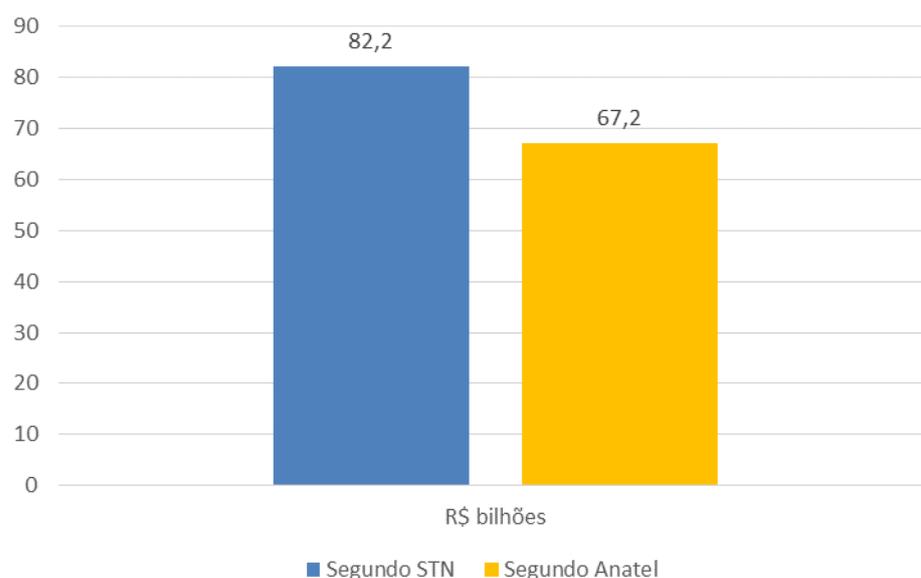
218. Para identificar com precisão os montantes arrecadados e as despesas realizadas com recursos do Fistel a partir da criação da Anatel, foram solicitadas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do Ministério do Planejamento e da Anatel as seguintes informações:

- a) valor anual dos recursos arrecadados entre 1997 e 2015, segregando as diversas fontes de arrecadação;
- b) valor anual dos recursos empenhados e executados em ações orçamentárias enquadradas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do art. 3º da Lei 5.070/1966 entre 1997 e 2015, segregados por ação e unidade orçamentárias;
- c) valor anual dos recursos empenhados e executados em outras ações orçamentárias não enquadradas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do art. 3º da Lei 5.070/1966 entre 1997 e 2015, segregados por ação e unidade orçamentárias;
- d) justificativas para utilização dos recursos do Fistel em outras ações orçamentárias que não se enquadram nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do art. 3º da Lei 5.070/1966;
- e) saldo dos recursos do Fistel na data de 30/6/2015.

219. A STN apresentou dados sobre a arrecadação e o saldo do Fistel e informou que, considerando a especificidade do pedido, recorreu à SOF para apuração das informações relativas à execução de despesas com recursos do fundo. Dessa maneira, a parte relativa à receita será considerada como informada pela STN; a parte da despesa, será considerada como informada pela SOF.

220. De acordo com os dados da STN, a arrecadação bruta do Fistel entre 1997 e 2015 teria sido de R\$ 82,2 bilhões; de acordo com a Anatel, no mesmo período, a arrecadação bruta do Fistel teria sido de R\$ 67,2 bilhões, uma diferença para menos da ordem de R\$ 15,0 bilhões na versão da Anatel.

Gráfico 14 - Arrecadação bruta do Fistel entre 1997 e 2015 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

221. A principal diferença detectada entre os dados dos dois órgãos concentra-se no período 1997-

2005 e resulta, dentre outras razões, de diferentes valores para uma das parcelas que compõem o Fistel (a receita de outorgas), conforme apontado na Tabela 7 a seguir:

Tabela 5 – Receitas de Outorgas: Anatel x STN (R\$ mil)

Ano	Anatel	STN
1997	26.700	1.381.792
1998	122.300	9.357.648
1999	687.965	4.032.598
2000	1.595.181	4.645.759
Total	2.432.146	19.417.797

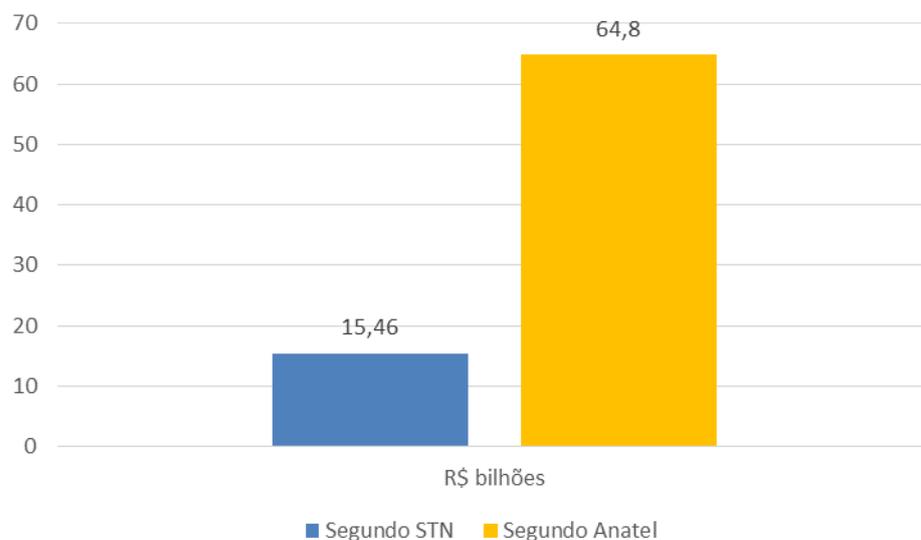
Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela Anatel e pela STN/SOF.

222. Em alguns anos, os valores informados para outros itens componentes do Fistel (receita própria e rendimentos) foram considerados pela Anatel, mas não pelo Tesouro, situação que também contribuiu para que a receita total arrecadada pelo fundo informada pelas duas entidades não seja coincidente ou pelo menos aproximada.

223. No que se refere ao saldo financeiro do fundo em 30/6/2015, as informações prestadas também são divergentes:

- a) para a STN, o saldo financeiro do Fistel em 30/6/2015 seria de R\$ 18,9 bilhões, dos quais R\$ 3,4 bilhões pertenceriam ao Fust, o que dá um saldo líquido de aproximadamente R\$ 15,46 bilhões;
- b) para a Anatel, o saldo do Fistel em 30/6/2015 seria de R\$ 64,8 bilhões.

Gráfico 15 - Saldo financeiro do Fistel em 30/06/2015 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

224. Quanto à utilização de recursos do Fistel em ações orçamentárias enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966, existe uma divergência considerável entre os dados apresentados pela SOF (R\$ 4,09 bilhões) e pela Anatel (R\$ 2,41 bilhões). Considerando que a SOF apresentou dados anuais para cada ação orçamentária e a Anatel só apresentou dados anuais fechados, sem especificar em quais ações os recursos foram aplicados, não é possível comparar os números apresentados e identificar a origem dessa diferença.

225. As informações prestadas pela SOF e pela Anatel quanto à utilização de recursos do Fistel em outras ações orçamentárias não enquadradas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 3º da Lei 5.070/1966 são relatadas a seguir:

- a) a Anatel, responsável exclusiva pela administração do Fistel, limitou-se a informar que as despesas que executou enquadram-se nas ações previstas pela Lei 5.070/1966;

b) a SOF destacou inicialmente que ‘não é possível [entre 1997-2009] elaborar relatório, pois naturezas de receita de outros diplomas legais compartilham fontes de recurso iguais com outras unidades orçamentárias, sendo matematicamente impossível afirmar onde foram ou não foram utilizados recursos arrecadados nas naturezas específicas do Fistel, em unidades orçamentárias que não sejam a Anatel’.

226. A partir de 2010, a SOF informou que foram utilizados recursos do Fistel em outras ações não enquadradas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do art. 3º da Lei 5.070/1966 no montante aproximado de R\$ 11,47 bilhões. A seguir algumas das ações orçamentárias para as quais foram direcionados recursos do Fistel entre 2010 e 2015:

- a) Participação da União no Capital de diversas Companhias Docas e Construção de Ferrovias (Norte-Sul e Leste-Oeste) em 2010;
- b) Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde; Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais; e Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, todas ações executadas em 2010;
- c) Atendimento Médico-Hospitalar/Fator de Custo e Alimentação de Pessoal (Comando da Marinha) em 2010;
- d) Modernização e Revitalização de Aeronaves (Comando da Aeronáutica) e Logística de Material de Intendência e Saúde (Comando do Exército) em 2010;
- e) Participação da União no Capital da Telebras;
- f) Pagamento de Pessoal Ativo e de Aposentadorias e Pensões em 2012, 2013 e 2014;
- g) Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor Oriunda da Justiça Comum Estadual, Benefícios Previdenciários Rurais e Urbano, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa, Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística e Remuneração a Agentes Financeiros, em 2013.

227. A SOF apresenta o seguinte entendimento para a utilização de recursos do Fistel em ações orçamentárias que não se enquadram nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do art. 3º da Lei 5.070/1966:

‘A justificativa para utilização de recursos do Fistel em outras unidades é inerente a outras vinculações legais, tais como as Leis 9.994, de 24 de julho de 2000, 10.197, de 14 de fevereiro de 2001 e 11.540, de 12 de novembro de 2007, além da utilização objeto do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário, de 10 de dezembro de 2013, e objeto de Pedido de Reexame, enviado pelo Ofício 79/SOF/MP, de 27 de dezembro de 2013, cópia anexa, interposto pela SOF, o qual ainda está em análise, não havendo decisão do Tribunal’.

228. Constata-se, portanto, que não existe consenso entre a STN/SOF e a Anatel a respeito da arrecadação bruta do Fistel, da destinação dos recursos nem do valor atual do saldo do Fundo. Com base nos dados da STN/SOF, pode-se concluir que, no período de 1997-2015, os recursos do Fistel foram assim utilizados:

Tabela 6 – Arrecadação e Usos do Fistel:1997-2015 (R\$ bilhões)

Total Arrecadado	82,27	100%
Fiscalização	-4,09	-4,97%
Fust	-11,22	-13,64%
Outros usos identificados	-11,47	-13,94%
Outros usos <u>não</u> identificados	-40,03	-48,66%
Saldo	15,46	18,79%

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela STN/SOF

229. Os números disponíveis sobre o Fistel indicam que, dos 82,27 bilhões arrecadados entre 1997 e 2015, apenas 4,97% foram aplicados na fiscalização de telecomunicações, o objetivo inicial que justificou a criação do fundo.

230. Uma segunda destinação prevista em lei para os recursos do Fistel são as transferências para o Fust: os R\$ 7,69 bilhões transferidos entre 2001 e 2015, acrescentados aos R\$ 3,45 bilhões que

estão no saldo do Fistel, mas pertencem ao Fust, somam R\$ 11,22 bilhões (13,64% dos recursos arrecadados).

231. Verificou-se ainda que os recursos do Fistel têm sido utilizados em ações estranhas aos objetivos para os quais foi instituído. Embora só seja possível identificar esses usos entre 2010 e 2015, o valor dos recursos aplicados nessas ações no referido período foi da ordem R\$ 11,47 bilhões.

232. Os usos identificados e não identificados para os recursos do Fistel somam R\$ 51,5 bilhões, valor correspondente a aproximadamente 62,60% do total arrecadado. As informações encaminhadas pela STN não permitem identificar com precisão todas as destinações previstas em lei para os recursos do Fistel, a exemplo daquelas previstas nas mencionadas Leis 9.994/2000 e 10.197/2001.

233. As divergências apresentadas a respeito do saldo e dos usos dos recursos do Fistel indicam também que as prestações de contas anuais, de responsabilidade da Anatel, precisam ser examinadas com maior atenção de modo a identificar qual o saldo efetivo do fundo e os usos para os quais têm sido destinados os seus recursos.

234. Não foi objetivo do presente trabalho de levantamento discutir o saldo do Fistel ou das despesas estranhas aos objetivos para os quais foi constituído, tanto mais se for considerado que Tribunal discutiu em processo específico se os recursos desse fundo podem ser utilizados por outras entidades para o pagamento de outros tipos de despesas, como reformas de edifícios, sentenças judiciais, despesas de pessoal, contribuição ao Fundo Garantia-Safra.

235. O referido processo [TC 012.933/2013-9, Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário] teve origem em uma representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), tendo em vista o uso de mais de R\$ 3,5 bilhões do Fistel para o pagamento de diversas despesas nos exercícios de 2010 e 2012.

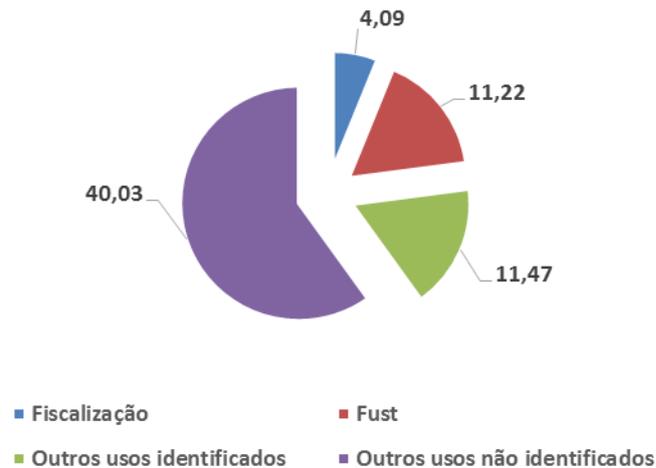
236. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) recorreu da determinação de recompor o montante ao Fistel. Em 16/9/2015, por meio do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, o Tribunal acatou o recurso da SOF, e decidiu pela possibilidade de transferências dos recursos do Fistel para o Tesouro Nacional, desde que garantida a operação normal da agência reguladora.

237. A Anatel tem reclamado que não conta com recursos suficientes para execução de suas atividades, conforme apontado no parágrafo 131 acima. Os trabalhos realizados pelo Tribunal, destacados no Capítulo 3, têm demonstrado a deficiência da atuação Anatel em temas importantes como metas de universalização, qualidade dos serviços de telecomunicações e acompanhamento econômico-financeiro dos contratos de concessão.

238. Em vista disso, e considerando que o montante de recursos do Fundo destinado a cobrir as despesas realizadas na fiscalização dos serviços de telecomunicações foi de R\$ 4,09 bilhões entre 1997 e 2015, e que o montante de recursos do fundo utilizados para outros fins foi de R\$ 51,5 bilhões, considerando-se a tendência de crescimento das receitas e do número de usuários do setor, entende-se ser necessário rediscutir o Fistel, tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos seus recursos.

239. Para que se visualize melhor as receitas arrecadadas pelo Fistel em confronto com as despesas incorridas na fiscalização das telecomunicações, o gráfico 14 relaciona como essas variáveis se comportaram entre 1997 e 2014:

Gráfico 16 – Usos para os recursos do Fistel 1997-2012 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF.

240. Sobre o volume de recursos repassados para a Anatel em confronto com os recursos financeiros arrecadados pelo Fistel, veja-se a manifestação do estudo do IPEA, já citado, p. 33-34:

‘Finalmente, é importante destacar que, a despeito do crescimento da parcela da população atendida por serviços de telecomunicações ao longo da década, os recursos disponibilizados à Anatel no orçamento da União não subiram na mesma proporção (...). Isto significa que a qualidade dos trabalhos de fiscalização dos serviços de telecomunicações, incumbência da agência, pode ser comprometida pelo crescimento da complexidade de se fiscalizar redes de telecomunicações – que aumentaram consideravelmente de tamanho nos últimos anos – sem o devido crescimento dos recursos necessários à atividade de fiscalização. Trata-se de um reflexo do contingenciamento de recursos na Lei Orçamentária, prática adotada pela União há anos e que resulta no desvio da arrecadação do Fistel e de outros fundos de sua função originariamente prevista em lei.’

4.2 Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)

241. A Lei 9.998/2000, em atenção ao disposto no inciso II do art. 81 da LGT, instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) com a finalidade de proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

242. O art. 2º da Lei 9.998/2000 dispõe que caberá ao Ministério das Comunicações formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do Fust, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com recursos do fundo, nos termos do art. 5º.

243. À Anatel caberia, conforme estipulado no art. 4º:

‘I - implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e atividades que aplicarem recursos do Fust;

II - elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações a proposta orçamentária do Fust, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição, levando em consideração o estabelecido no art. 5º desta Lei, o atendimento do interesse público e as desigualdades regionais, bem como as metas periódicas para a progressiva universalização dos serviços de telecomunicações, a que se refere o art. 80 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997;

III - prestar contas da execução orçamentária e financeira do Fust.’

244. Da mesma forma como se fez no caso do Fistel, para identificar com precisão os montantes arrecadados e as despesas realizadas com recursos do Fust, foram solicitadas da Secretaria do

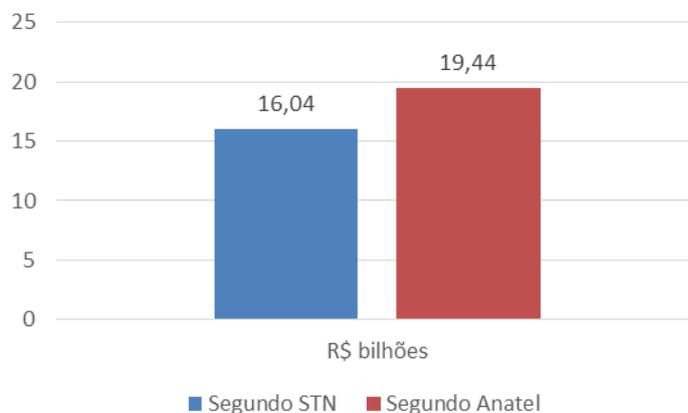
Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e da Anatel as seguintes informações:

- a) valor anual dos recursos arrecadados entre 2001 e 2015, segregando as diversas fontes de arrecadação;
- b) valor anual dos recursos empenhados e executados em ações orçamentárias enquadradas nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, entre 2001 e 2015, segregados por ação e unidades orçamentárias;
- c) valor anual dos recursos do Fust empenhados e executados em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000 entre 2001 e 2015, segregados por ação e unidades orçamentárias;
- d) justificativas para utilização dos recursos do Fust em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000;
- e) saldo dos recursos do Fust na data de 30/06/2015.

245. Assim como na resposta em relação aos dados do Fistel, a STN apresentou dados sobre a arrecadação e saldo do Fust e informou que, considerando a especificidade do pedido, recorreu à SOF para apuração das informações relativas à execução de despesas com recursos do fundo. Dessa maneira, a parte relativa à receita será considerada como informada pela STN; a parte da despesa, será considerada como informada pela SOF.

246. De acordo com a STN, a arrecadação bruta do Fust entre 2001 e 2015 teria sido de R\$ 16,04 bilhões; de acordo com a Anatel, no mesmo período, a arrecadação bruta do Fust teria sido de R\$ 19,44 bilhões, uma diferença da ordem de R\$ 3,39 bilhões.

Gráfico 17 – Arrecadação bruta do Fust entre 2001 e 2015 (R\$ bilhões)

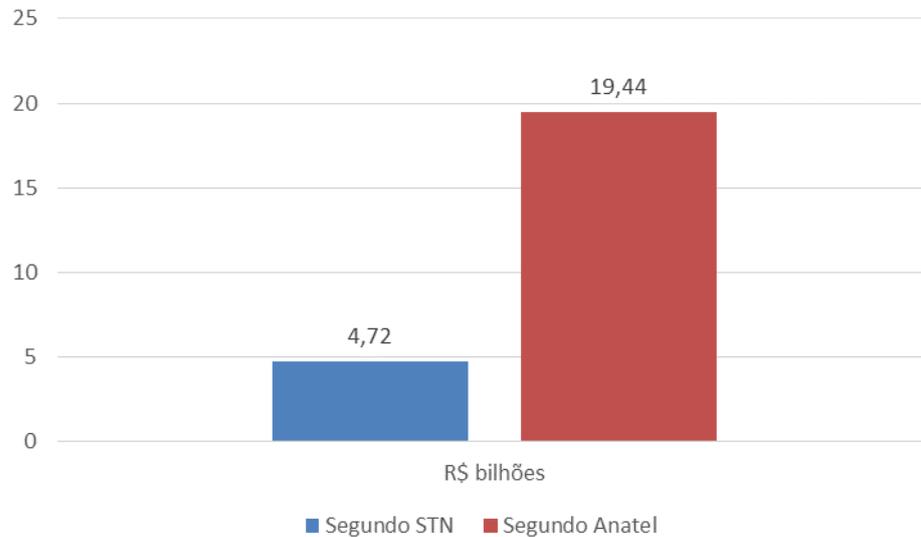


Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

247. Parte dessa diferença encontra-se nos anos de 2001 a 2003: a Anatel informou receitas de outorga da ordem R\$ 1,5 bilhão, valor não considerado pela STN; os R\$ 2,06 bilhões restantes estão distribuídos nas outras parcelas que constituem o Fust.

248. Quanto ao saldo financeiro do Fust em 30/6/2015, as informações prestadas pela STN e pela Anatel não coincidem:

- a) para a STN, o Fust apresenta saldo de R\$ 4,72 bilhões, R\$ 1,27 bilhões na Fonte 72 e R\$ 3,45 bilhões a serem transferidos do Fistel;
- b) para a Anatel, considerando que foram executados apenas R\$ 192 mil, o saldo do Fust é de R\$ 19,44 bilhões.

Gráfico 18 – Saldo financeiro do Fust em 30/06/2015 (R\$ bilhões)


Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF

249. Sobre a execução dos recursos do Fust em ações orçamentárias enquadradas nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, a SOF informou que teriam sido empenhados recursos da ordem de R\$ 2,22 bilhões; a Anatel informou que, em 2007, foram empenhados R\$ 788 mil, cancelados R\$ 595 mil, pagos R\$ 10,4 mil, restando um saldo a pagar de R\$ 182,4 mil.

250. Em resposta a esse item da diligência (peça 14), a SOF esclarece que:

‘Foram elaboradas planilhas com dados extraídos do SIOF, dos anos pedidos, filtrando as mesmas fontes dos relatórios de receita do item anterior, por ano, e sua execução nas vinculações previstas na Lei do Fust, no Ministério das Comunicações, exceto Anatel, incluindo os Recursos sob Supervisão do Funttel (unidade 74.905).’

251. São relacionadas a seguir, de acordo com as informações apresentadas pela SOF, algumas das ações orçamentárias que se enquadrariam nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000 e em que foram empenhados recursos do Fust, juntamente com as respectivas unidades orçamentárias:

- a) Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações na Fundação CPqD; Funttel;
- b) Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias Inovadoras nas Telecomunicações; Funttel;
- c) Administração da Unidade; Ministério das Comunicações;
- d) Remuneração a Instituições Financeiras que Operam Financiamentos a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias na Área de Telecomunicações; Funttel;
- e) Implantação de Instalações para Acesso a Serviços Públicos; Ministério das Comunicações;
- f) Modernização da Estrutura de Informática do Ministério das Comunicações; Ministério das Comunicações;
- g) Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes; Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados e Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados; Ministério das Comunicações;
- h) Política Produtiva e Inovação Tecnológica; Funttel.

252. Se corretas as informações apresentadas pela SOF, R\$ 2,22 bilhões de recursos do Fust teriam sido utilizados em ações não previstas nos objetivos do fundo.

253. Pesquisando-se o SigaBrasil, verifica-se que quase todas as ações orçamentárias relacionadas pela SOF, à exceção de uma, foram custeadas com recursos da Fonte 72, uma fonte comum ao Fust e ao Funttel, o que poderia indicar um possível equívoco na coleta dos dados por parte daquela Secretaria, que seria considerar os recursos do Funttel como sendo do Fust.

254. Quanto ao valor anual dos recursos do Fust empenhados e executados entre 2001 e 2015 em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, SOF e Anatel assim se manifestaram:

a) SOF:

‘Não é possível elaborar relatório de execução de recursos do Fust com outras unidades orçamentárias, tendo em vista que naturezas de receita de outros diplomas legais compartilham fontes de recurso iguais em outras unidades orçamentárias, sendo matematicamente impossível afirmar onde foram ou não foram utilizados recursos arrecadados nas naturezas específicas do Fust, fora dessa unidade orçamentária.’

b) Anatel: todas as despesas executadas enquadram-se nas ações previstas na Lei 9.998/2000.

255. Quanto aos motivos para utilização dos recursos do Fust em outras ações orçamentárias que não se enquadram nos incisos I a XIV do artigo 5º da Lei 9.998/2000, foram prestadas as seguintes informações:

a) SOF: ‘Esta SOF utiliza as receitas advindas do Fust nas vinculações legais previstas, excetuando vinculações legais tais como as previstas nas Leis 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.540, de 12 de novembro de 2007’.

b) Anatel: como todas as despesas executadas enquadram-se nas ações previstas na Lei 9.998/2000, ‘esse quesito não se aplica’.

256. Constata-se, portanto, que não existe consenso entre a STN/SOF e Anatel a respeito da arrecadação do Fust, destinação dos recursos arrecadados nem valor atual do saldo do fundo. Com base nas informações prestadas, conclui-se que os recursos do Fust foram assim utilizados:

Tabela 7 – Arrecadação e Usos do Fust: 2001-2015 (R\$ bilhões)

Total Arrecadado¹	16,05	100%
Universalização ²	0,192	1,20%
Outros Usos Identificados ¹	2,22	13,83%
Outros Usos não Identificados	8,92	55,56%
Saldo¹	4,72	29,41%

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos pela STN/SOF(1) e Anatel (2).

257. Os números para arrecadação e uso do Fust relacionados acima indicam que dos R\$ 16,05 bilhões arrecadados, apenas 1,20% foram utilizados na universalização dos serviços de telecomunicações, objetivo para o qual o fundo foi constituído. Embora as informações apresentadas não permitam identificar todas as ações em que foram empregados os recursos do Fust, pode-se concluir que R\$ 10,14 bilhões, o que corresponde a 69,39% da arrecadação, foram empregados em outros fins que não a universalização dos serviços de telecomunicações.

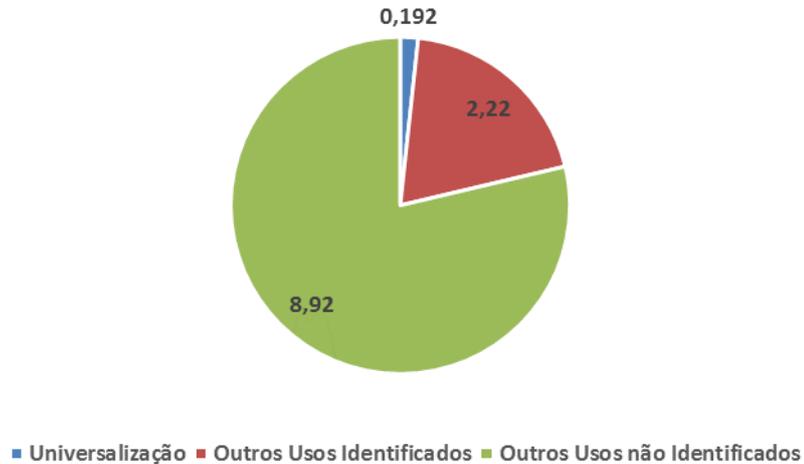
258. As divergências apresentadas a respeito do saldo e dos usos dos recursos do Fust indicam também que as prestações de contas anuais, de responsabilidade da Anatel, precisam ser examinadas com maior atenção de modo a identificar qual o saldo efetivo do Fundo e os usos para os quais têm sido destinados os seus recursos.

259. Valem aqui as mesmas observações apontadas em relação ao Fust: não foi objetivo do presente trabalho de levantamento discutir o saldo do Fust ou das despesas estranhas aos objetivos para os quais foi constituído. As constatações identificadas, no entanto, justificam que, futuramente, em outras fiscalizações, o Tribunal dedique mais atenção a esse tema.

260. De qualquer maneira, considerando-se o baixo valor dos recursos do fundo destinados a cobrir as despesas realizadas na universalização dos serviços de telecomunicações (R\$ 192 mil entre 2001 e 2015), considerando que os recursos do fundo têm sido utilizados para outros fins (R\$ 10,14 bilhões entre 2001 e 2015), considerando-se a tendência de crescimento das receitas e do número de usuários do setor, entende-se ser necessário rediscutir o Fust tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos recursos.

261. Os recursos do Fust começaram a ser arrecadados a partir de 2001. O gráfico a seguir descreve o como se deu a utilização de recursos do Fust até o ano de 2015:

Gráfico 19 – Usos para os Recursos do Fust: 2000-2015 (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Anatel e STN/SOF.

262. Entre 2001 e 2015, portanto, o Fust já arrecadou mais de R\$ 16 bilhões; no mesmo período e, apenas no ano de 2006, foram utilizados recursos de pouco mais de R\$ 192 mil. Essa baixa utilização de recursos do Fust já tinha sido identificada pelo TCU ainda no exercício de 2005 [TC 010.889/2005-5, Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário].

263. Adicionalmente, conforme apontado no Relatório sobre as Contas do Governo, exercício de 2008, o TCU constatou que a disponibilidade de recursos do Fust foi reduzida entre 2007 e 2008 de R\$ 5,3 bilhões para R\$ 3,2 bilhões, e que essa redução não ocorreu em virtude da utilização dos recursos, mas da desvinculação de recursos do fundo para pagamento de dívida pública.

Capítulo 5: Formulação e Execução da Política para o Setor de Telecomunicações

264. O Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União apresenta a seguinte definição de políticas públicas:

‘conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. (Fonte: MARTINS, Humberto. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2007)’.

265. O TCU, por meio do Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas, indicou os componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas, quais sejam: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e *accountability*.

266. Especificamente em relação ao componente planos e objetivos, destaca-se o seguinte trecho do referencial:

‘As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

(...)

Boas práticas:

Definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo (*forward looking*),

considerando a situação nacional e a internacional (*outward looking*) (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001);

(...)

Identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos ao sucesso da implantação (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2001);

267. Adicionalmente, convém mencionar alguns dos pontos destacados pelo Tribunal quando avaliou a governança das agências reguladora de infraestrutura [TC 012.693/2009-9, Acórdão 2.661/2011-TCU-Plenário].

268. Em relação aos conselhos setoriais, diante da constatação de que ‘alguns deles não estão sendo capazes de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os reguladores e delimitem os objetivos a serem atingidos’, foi recomendado à Casa Civil que adotasse medidas ‘com vistas a operacionalizar os referidos conselhos, de modo que eles sejam capazes de fornecer diretrizes estratégicas e de delimitar objetivos e metas de longo prazo’.

269. O Tribunal constatou ainda que ‘a avaliação da atividade regulatória também é deficiente por parte dos ministérios em face da escassa utilização de mecanismos formais para esse fim, bem como pela falta de coordenação entre as informações trocadas entre o órgão vinculador e a agência setorial’.

270. Em regra, foi constatado que ‘os ministérios não dispõem de metodologias ou sistemas próprios para tal acompanhamento, bem como não foram identificados, objetivamente, produtos ou resultados específicos da atividade de acompanhamento ministerial’.

271. Ainda sobre o tema política pública, o Texto para Discussão 123, Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso, do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, de autoria de Fernando B. Meneguim e Igor Vilas Boas de Freitas [disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso>], traz as seguintes observações:

‘O amadurecimento da sociedade democrática brasileira faz com que o Estado seja cada vez mais questionado no desempenho de suas funções, bem como na efetividade de suas ações para mudar a realidade socioeconômica do País.

Nesse sentido, cresce a importância do estudo das políticas públicas, que deve abarcar desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais – em uma avaliação ex-ante, que estabelece expectativas e justifica a aprovação da política – sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

(...) as políticas públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal. São três as questões que merecem atenção no estudo das políticas públicas brasileiras:

1. Reconhece-se a existência do problema que se deseja tratar? Ou a intervenção governamental será uma solução em busca de um problema? Em Economia Política há muitas situações em que tal pergunta não terá resposta trivial ou de consenso, não sendo objeto deste artigo. Aqui se supõe que o problema existe e é conhecido, cabendo-nos avaliar se e em que nível a política eleita ajuda a mitigá-lo. Nessa linha formula-se a segunda pergunta;

2. Há relação de causalidade entre a intervenção governamental (tratamento) e o problema existente? Em que magnitude a política pública contribuirá para solucionar o problema diagnosticado? Por fim, deve-se também questionar se:

3. Há alternativa eficaz e de menor custo?’

272. De posse dessas informações, veja-se a seguir quais as instâncias com que conta e como tem atuado o poder público na formulação e execução da política para o setor de telecomunicações.

273. De acordo com o art. 1º da LGT, compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Essa é a competência da Anatel.

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

275. Pesquisando-se a legislação a respeito da responsabilidade pela formulação da política pública para o setor de telecomunicações, identificou-se que o Decreto 7.462/2011, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Comunicações, relaciona a política nacional de telecomunicações e os serviços de telecomunicações entre os assuntos de competência do Ministério, conforme art. 1º do Anexo I.

276. Constata-se que, no período anterior à privatização, o Ministério das Comunicações, considerando a necessidade de reestruturação do setor de telecomunicações e na condição de formulador de política, lançou duas edições do chamado Paste (Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal).

277. A primeira edição do Paste, lançado em novembro de 1995, previa investimentos da ordem R\$ 75 bilhões a serem executados por empresas públicas e privadas até o ano de 2003. Essa edição foi construída com base no cenário vigente ao final de 1994 e início de 1995.

278. Diante do novo cenário criado com a promulgação da EC 8/1995 e do encaminhamento do projeto de lei da nova LGT encaminhado ao Congresso ao final de 1996, o MC elaborou uma nova versão do Paste com as principais realizações do biênio 1995/1996 e atualizando as propostas para 1997/1999.

279. Em relação aos serviços de telecomunicações, a nova versão do Paste, um documento de 117 páginas, reavalia a situação dos cenários local e mundial, e mostra as características e a evolução do mercado brasileiro. A seguir, apresenta propostas, metas e diretrizes a serem cumpridas para atender o mercado de serviços de telecomunicações no período de 1996 a 2003.

280. As metas de expansão e modernização estão discriminadas por serviço de telecomunicações e por unidade da Federação. Foram estabelecidas metas com indicadores de qualidade para as diferentes modalidades de serviço: cinco para a telefonia fixa, dois para a telefonia pública, cinco para a telefonia móvel, dois para a comunicação de dados.

281. São relacionados, por fim, os programas e projetos a serem implantados e os investimentos a serem realizados em cada um deles até 2003.

282. Em abril de 2000, foi editado ‘um novo documento que, mantendo a mesma sigla do anterior (Paste), contemplasse Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, para o período 2000/2005.

283. Para essa terceira versão do Paste, voltada para apenas para telecomunicações, foi apresentada a seguinte justificativa

‘O momento atual é diferente, porém. Aprovada a Lei Geral das Telecomunicações – LGT –, que deu feição ao novo modelo e que criou a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; realizada com êxito a privatização das empresas do Sistema Telebrás; elaborados os documentos fundamentais e regulamentos para o setor; consolidada a confiança de investidores nacionais e estrangeiros para o novo modelo, os horizontes são, agora, muito mais claros e amplos.

Os impactos da reestruturação e modernização do sistema brasileiro de telecomunicações e o papel desempenhado pela Anatel tornaram oportuna a edição de um novo documento que, mantendo a mesma sigla do anterior – PASTE –, contemplasse Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, para o período 2000/2005.’

284. Chama a atenção o fato dessa última versão do Paste ter sido elaborada pela Anatel e não pelo Ministério, a quem caberia a formulação da política voltada para o setor de telecomunicações.

285. No momento atual, afora as medidas constantes do PPA, examinadas em capítulo anterior, não se conseguiu identificar a existência de algum plano de curto, médio ou de longo prazo para subsidiar a atuação estatal no setor de telecomunicações. Não existe, como em outros setores, a previsão de planos decenais ou quinquenais, que tratem das diretrizes para o setor de telecomunicações em um determinado período de tempo.

286. Vejam-se a seguir as regras que presidem a atuação dos dois entes públicos que atuam no setor de telecomunicações.

287. Segundo o art. 18 da Lei 9.472/1997, fazem parte da política do setor a adoção, por meio de decreto do Poder Executivo, das seguintes medidas:

‘I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;

II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público [PGO];

III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público [PGMU e PMU];

IV - autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações.’

288. Entre os decretos relacionados com as políticas indicadas no art. 18, cabe mencionar os seguintes:

a) o Decreto 6.654/2008, que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) atualmente em vigor e revogou o PGO anterior, aprovado pelo Decreto 2.534/1998;

b) o Decreto 7.512/2011, que aprovou o terceiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU III), com metas para o período de 2011 a 2015 (os planos de metas anteriores foram estabelecidos pelo 4.769/2003 (PGMU II), alterado pelo Decreto 6.424/2008, e pelo Decreto 2.592/1998 (PGMU I));

c) Decreto 6.039/2007, que aprovou o Plano de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado em Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva.

289. Um dos normativos que apresenta diretrizes e objetivos sobre a política para o setor de telecomunicações é o Decreto 4.733, de 10/6/2003. Esse decreto foi editado para suprir [Telecomunicações – Doutrina, Jurisprudência, Legislação e Regulação Setorial, Floriano de Azevedo, citado, p. 58]:

‘as inconsistências da política pública setorial destinada à promoção da universalização dos serviços de telecomunicações, (...)

Consolidou-se, desde então, como finalidade primordial da política pública setorial, a *inclusão digital e a universalização* e, bem assim, enquanto objetivos dessa, a *garantia ao acesso a todos os cidadãos à rede mundial de computadores*. (destacado no original)’

290. Além de ser voltado para um dos aspectos da política setorial, o decreto não veio acompanhado de meios que possibilitassem o acompanhamento dos objetivos e finalidades que estabeleceu.

291. Cabe mencionar ainda os seguintes decretos em que se identificou a definição de políticas para o setor de telecomunicações: Decreto 6.498/2009, que institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) e o Decreto 7.175/2010, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e recriou a Telebras.

292. Identificou-se ainda a publicação de portarias pelo Ministério das Comunicações, a exemplo da 178, de 22/4/2008, que dispõe sobre diretrizes para implementação das políticas públicas em telecomunicações, e da 275, de 17/9/2013, que estabelece política para a disponibilização de faixas

de radiofrequência para prestação de acesso à Internet em banda larga por prestadores de serviços de telecomunicações de pequeno porte e por novos competidores.

293. Cabe mencionar também que a Anatel, em 2008, realizou Estudo Técnico para a Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR). Após avaliar a situação do setor no Brasil e em outros países, o estudo apresenta

‘as ações a serem realizadas pelo órgão regulador nos próximos anos no sentido de atualizar o marco regulatório do setor no Brasil, de forma a atingir os objetivos de massificação do acesso em banda larga, redução de barreiras ao acesso e ao uso dos serviços de telecomunicações por classes de menor renda, melhoria dos níveis de qualidade percebida pelos usuários na prestação dos serviços, ampliação do uso de redes e serviços de telecomunicações, diversificação da oferta de serviços de telecomunicações para atendimento a segmentos específicos de mercado, especialmente com a ampliação de ofertas convergentes de serviços, criação de oferta de serviços a preços módicos em áreas rurais, assegurar níveis adequados de competição e concorrência na exploração de serviço, expansão dos Serviços de TV por Assinatura para distribuição de conteúdos e desenvolvimento de tecnologias e indústria nacionais.’

294. Esse plano, que chegou a ser considerado pela agência como representativo do seu planejamento estratégico, não foi revisado no prazo originalmente estabelecido, e foi objeto de recomendação do TCU [TC 017.791/2010-3, Acórdão 465/2011-TCU-Plenário]. Também não poderia ser entendido como plano setorial, pois traz uma visão do órgão regulador, e não do formulador de políticas públicas.

295. Quanto ao PNBL e ao CGPID, o Relatório das Contas de Governo, exercício de 2011, fez, dentre outras, as seguintes considerações:

‘A partir da análise do PNBL, verifica-se que, a despeito de ser considerado pelo Ministério das Comunicações como o principal documento de planejamento das ações para banda larga, estabelece poucas metas físicas e não apresenta cronograma de implementação e descrição dos responsáveis para cada uma de suas ações. Além disso, não há documento que avalie e atualize as ações do PNBL, embora o Decreto 7.175/2010 preveja expressamente a divulgação de relatório anual das ações, metas e resultados.

Em que pesem o dinamismo tecnológico do setor e a incerteza sobre as demandas e tecnologias futuras, é forçoso reconhecer que seria possível estabelecer um plano com horizonte maior do que os quatro anos (2010-2014) previstos no PNBL, a exemplo do plano de banda larga americano, publicado em 2010, com horizonte até 2020. Ademais, dada a inexistência de atualizações periódicas, o planejamento de longo prazo fica ainda mais prejudicado.

A desatualização do PNBL caracteriza-se também pela não inclusão das novas iniciativas previstas no Plano Plurianual (PPA), como a interligação de redes por cabos submarinos e o lançamento de satélite geostacionário brasileiro.

Quanto ao monitoramento (acompanhamento e avaliação) das ações do PNBL, verifica-se que é realizado de maneira difusa pelos órgãos ou entidades envolvidos em cada ação. Previsto inicialmente para ocorrer no âmbito do CGPID, a atribuição de monitorar foi deslocada para o Ministério das Comunicações pelo Decreto 7.462/2011, segundo informações desse órgão. No entanto, não foi observado – nas ações de acompanhamento efetuadas por esse Ministério – o detalhamento necessário para identificar, de forma consolidada, o andamento das ações do programa nos prazos e metas previamente definidos, os responsáveis pela efetiva implementação dessas ações, as dificuldades porventura encontradas na sua implementação e as ações propostas para superá-las. Constata-se, ainda, que, embora previsto no decreto de criação do PNBL, não há divulgação de relatório anual de ações, metas e resultados alcançados no âmbito do programa.

Destaca-se, outrossim, a inoperância do CGPID enquanto fórum competente para discutir os assuntos multidisciplinares do programa e coordenar as atividades necessárias para implementação de ações que envolvam diversos órgãos governamentais.’

296. Acrescente-se que o PNBL é um programa voltado tão somente para ampliação da banda

larga, que se constitui em um dos aspectos do setor de telecomunicações.

297. Constata-se, dessa maneira, que a formulação da política para o setor de telecomunicações tem se pautado por medidas pontuais, para atender determinadas demandas, algumas impositivas (como no caso dos planos de universalização), outras não (como no caso da alteração do PGO), caracterizando uma fragmentação da política pública por instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo.

298. Diferentemente de outros setores, como o setor elétrico e o de transportes, não existe uma previsão de elaboração de um plano para o setor de telecomunicações com um horizonte de tempo e atualização periódicas.

299. Essa circunstância é agravada em razão das mudanças estruturais pelas quais está passando o setor, com alteração na forma de prestação dos serviços, os avanços tecnológicos e a modificação no interesse dos usuários, a importância crescente da banda larga, as demandas da sociedade por novos serviços, o vencimento das concessões em 2025, a baixa utilização (caso do Fistel) ou a quase nenhuma utilização (caso do Fust) dos recursos dos fundos setoriais nos fins para os quais foram constituídos, a necessidade de gestão do espectro de frequência.

300. É com base nesse contexto, de ausência de planejamento setorial, com objetivos e ações bem definidos, cronogramas e metas estabelecidas e ferramentas de *accountability* e monitoramento, que podem ser entendidos três eventos ocorridos no setor, a seguir relatados: a recriação da Telebras; a alteração do PGO, e a imposição os compromissos de abrangência nos editais de licitação.

5.1 Atuação da Telebras após a sua recriação

301. Não se discute a validade da reativação da empresa, que é uma escolha política do governo; busca-se, por meio de algumas informações sobre o início desse processo e da expansão das atividades da empresa verificada nos últimos anos, ilustrar a necessidade de que a sua atuação esteja bem definida e planejada dentro de uma política pública de telecomunicações.

302. Dos Relatórios da Administração da Telebras e dos pareceres da empresa de auditoria independente publicados nos anos 2000, disponíveis em www.telebras.com.br, foram retiradas as seguintes informações:

- a) após o processo de privatização realizado em 1998, a empresa ‘deixou de possuir ativos geradores de receita, mantendo-se, a partir de então, basicamente por meio de receitas obtidas em aplicações financeiras’;
- b) em 2005, a empresa se encontrava em processo de descontinuidade operacional, aguardando a realização de Assembleia Geral Extraordinária (AGE), que deliberaria sobre a dissolução da sociedade e a nomeação do liquidante;
- c) em 2006, a auditoria independente mencionou a possibilidade de dissolução da Telebras e acrescentou que a situação de patrimônio líquido negativo e obrigações superiores aos valores dos ativos, caso não fosse efetuado um aporte de capital, poderia resultar na incapacidade de a companhia honrar seus compromissos e continuar suas atividades;
- d) em 2007, o parecer sobre as demonstrações contábeis da auditoria independente não mais fez referência à descontinuidade operacional da empresa; manteve a mesma observação em relação aos processos judiciais e destacou que a Telebras apresentava patrimônio líquido negativo e obrigações superiores aos valores de seus ativos;
- e) a Medida Provisória (MP) 405, de 18/12/2007 – convertida na Lei 11.658, de 18/4/2008 – abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 200 milhões, ‘para repasse na forma de participação da União no capital da Telebras’;
- f) a Exposição de Motivos 345/2007MP, que acompanhou a MP 405/2007, destacou, no caso da Telebras, que o crédito permitiria a capitalização da empresa ‘com vistas a investimentos no sistema de Operacionalização do Programa de Inclusão Digital e da Universalização da Banda Larga no Brasil’;
- g) no exercício de 2008, as notas explicativas às demonstrações financeiras não mencionam a

aplicação de recursos nem em inclusão digital nem em universalização de banda larga; informam, no entanto, que a transferência de recursos teve como objetivo o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro da empresa, conforme nota 15.b do parecer da auditoria independente e que, apesar do aporte de capital, a Telebras manteve o histórico de prejuízo no exercício, ‘evidenciando a tendência à reversão de seu patrimônio nos próximos exercícios’;

h) no exercício de 2009, o auditor independente registrou que a companhia manteve o histórico de prejuízo, ‘o que culminou na reversão de seu patrimônio no valor de R\$ 16 milhões, cuja cobertura dependerá da realização de ativos em valores superiores aos registrados na contabilidade ou redução dos valores do passivo’.

303. Diante dessa situação de encerramento quase consumado das atividades da empresa por mais de dez anos, o Decreto 7.175, de 12/5/2010, modificou a situação da Telebras.

304. Entre outras medidas, o citado decreto instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) com o objetivo de fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, e definiu, em seu art. 4º, as medidas de responsabilidade da Telebras para consecução dos objetivos do programa.

305. A partir de então, a empresa começou a expandir suas atividades ano a ano. Em 2011, o relatório anual já apontava para as seguintes ações:

a) Infraestrutura de tecnologia da informação para atender a Grandes Eventos e a Copa do Mundo, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 147A, com previsão total de desembolso de R\$ 200 milhões;

b) Lançamento de cabo oceânico ligando o Brasil à Europa, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 146Y, com previsão total de desembolso de R\$ 440,50 milhões;

c) Lançamento de cabo oceânico ligando o Brasil aos Estados Unidos, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 147C, com previsão total de desembolso de R\$ 440,50 milhões;

d) Lançamento de satélite de comunicação, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 146Z, com previsão total de desembolso de R\$ 716,00 milhões;

e) Implantação de infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga – PNBL, conforme previsto no Plano Plurianual, Ação 12OF, com previsão total de desembolso de R\$ 6,78 bilhões.

f) Desenvolvimento de laboratório de referência para certificação e testes de equipamentos e da rede da empresa, com previsão total de desembolso de R\$ 1,00 milhão.

306. A empresa deu prosseguimento a essas atividades em 2012. Em 2013, a Lei 12.833, conversão da MP 600/2012, ratificou a criação de uma subsidiária da Telebras – a Telebras Copa – com o objetivo de prestar serviços de telecomunicações à Fifa durante a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014.

307. De uma empresa responsável pela implementação de uma parcela do PNBL, a Telebras acabou executando parte dos compromissos assumidos pelo Governo Federal junto à Fifa, entidade organizadora dos eventos Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014.

308. Em 2013, o Decreto 8.135/2013 estabeleceu que as comunicações de dados da administração pública federal deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista da União e suas subsidiárias. O Decreto 7.175, em seu art. 4º, inciso I, já trazia a prestação desses serviços como uma das competências da Telebras.

309. Até o momento, no entanto, a Telebras não tem produzido resultados financeiros suficientes para a execução de suas atividades, conforme tabela 10, elaborada a partir das demonstrações financeiras da empresa relativas aos exercícios de 2011 a 2014:

Tabela 8 – Receitas da Telebras (R\$ mil)

	2011	2012	2013	2014
Receita de Venda de Serviços	99	2.292	42.236	31.096

Resultado Financeiro	(2.826)	44.855	(67.531)	(68.557)
Lucro/Prejuízo do Exercício	(47.909)	40.754	(145.746)	(117.358)

Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis www.telebras.com.br

310. Entre 2007 e 2011, ao se consultar o orçamento do Ministério das Comunicações, verifica-se que foram empenhados como participação da União no capital social da Telebras recursos nos montantes e das fontes a seguir relacionados:

Tabela 9 – Fontes para Aumento de Capital da Telebras

Ano	Valor (R\$ mil)	Fonte
2007	200.000	300
2010	300.000	178
2011	116.420	178
2012	101.962	178
2013	218.100	178
2014	241.565	100
2015*	553.667	100
Total	1.731.714	-

*Valor empenhado em 15/5/2015; Fonte: elaborado com base nos dados do Siga Brasil.

311. Confrontando-se os dados das duas tabelas acima, constata-se que as receitas da empresa são pouco expressivas e que o seu programa de investimentos tem sido suportado por meio de recursos provenientes do Orçamento da União. Se mantidas as atuais circunstâncias, a Telebras não dará prosseguimento aos seus investimentos se não receber aportes anuais de recursos orçamentários nos próximos anos.

312. Verifica-se, ainda, que, durante os anos de 2010-2013, Tabela 11, a fonte de recursos para aumentos de capital da Telebras foi o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fonte 178.

313. Quanto à implantação da infraestrutura para PNBL, um dos objetivos previstos no Decreto 7.175, observa-se que entre 2012 e 2015, a Telebrás realizou os seguintes investimentos:

- a) 12 mil km de *backbone*, implantação de 137 estações (pontos de presença e estações de atendimento), possibilitando o atendimento de 268 municípios;
- b) 16,7 mil km de rede de telecomunicações, 4,7 mil a mais km em relação a 2012; 229 estações, 92 a mais em relação a 2012; possibilitando o atendimento 295 municípios, 30% da população;
- c) 21 mil km, 4,3 mil km a mais em relação a 2013; 321 estações, 92 estações a mais em relação a 2013, possibilitando o atendimento de 412 municípios, 44% da população.

314. Considerando que parte desses investimentos foi realizada em redes metropolitanas para dar suporte ao compromisso de atender a grandes eventos, sediados em cidades que já dispunham de redes de telecomunicações, significa dizer que a empresa reorientou suas atividades para localidades que não eram objetivo do PNBL.

315. Ressalta-se que está previsto para 2016 o lançamento do primeiro satélite da Telebrás, que tem por objetivo, dentre outros, ampliar o serviço de acesso à banda larga em regiões remotas.

316. Observa-se assim, que a Telebrás, sendo uma empresa estatal, com algum dos seus objetivos definidos no Decreto 7.175/2011, e com grande parte de seu orçamento proveniente do Orçamento Geral da União, empreendeu ações que não guardam consistência com os objetivos do PNBL. É recomendável, portanto, aperfeiçoar os mecanismos de avaliação e monitoramento da implementação da política pública do setor de telecomunicações, tanto no MC quanto na Telebras, a fim de garantir que os investimentos realizados sejam consistentes com os objetivos e metas estabelecidos no PNBL.

5.2 Falta de um plano setorial para direcionar a atuação da Anatel

317. A ausência de instâncias para planejar a atuação estatal no setor de telecomunicações reflete-

se também na atuação da Anatel.

318. Além dos casos já detectados pelo Tribunal e mencionados no presente trabalho, veja-se a seguir a atuação da agência em duas situações específicas:

- a) a alteração do Plano Geral de Outorgas (PGO);
- b) a mudança de critério na imposição de compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação do 3G e do 4G.

5.2.1 Alteração do Plano Geral de Outorgas (PGO)

319. Segundo o art. 18 da LGT, cabe ao Poder Executivo, por meio de decreto, dentre outras medidas:

- a) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;
- b) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

320. O Plano Geral de Outorgas (PGO), previsto na LGT, dividiu o Brasil em áreas e setores para a prestação do STFC, delimitando as áreas de atuação para cada concessionária.

321. Em sua primeira versão, aprovada pelo Decreto 2.534, de 2/4/1998, o PGO não autorizava que uma mesma concessionária operasse em duas áreas diferentes. Essa restrição foi abolida pelo Decreto 6.654/2008, permitindo a compra da Brasil Telecom, que atuava na Região II, pela Oi/Telemar, que atuava na Região I do PGO.

322. Veja-se a seguir um cronograma resumido de como se chegou a essa alteração do PGO (disponível em www.anatel.gov.br):

- a) em 8/2/2008, a Associação Brasileira de Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (Abrafix) solicitou à Anatel que consultasse o Ministro das Comunicações sobre a conveniência de se rever o PGO como objeto da Política Nacional de Telecomunicações, e para que, caso julgasse conveniente, propusesse alterações no marco regulatório no setor de telecomunicações;
- b) em 11/2/2008, três dias depois, a carta da Abrafix foi enviada ao Ministério das Comunicações pela Anatel;
- c) em 12/2/2008, no dia seguinte, o Ministério das Comunicações encaminhou à Anatel o Ofício 11/2008/MC, no qual recomendou que fossem feitos aperfeiçoamentos no PGO, bem como em outros documentos normativos que fossem necessários, visando adequar o marco regulatório das telecomunicações no Brasil ao atual contexto do setor;
- d) após a realização dos estudos pertinentes, a Anatel adotou, dentre outras providências, a realização de duas consultas públicas: a Consulta Pública 22, de 16/6/2008, relativa ao PGR; e a Consulta Pública 23, de 16/6/2008, relativa à modificação do PGO;
- e) na Sessão de 16/10/2008, pouco mais de oito meses do pedido a associação Abrafix, o Conselho Diretor da Anatel aprovou a proposta de revisão da alteração do PGO;
- f) em 20/11/2008, decorridos aproximadamente nove meses do pedido da Abrafix, foi publicado o Decreto 6.654, que aprovou o novo Plano Geral de Outorgas.

323. No período de menos de um ano, a Anatel realizou estudos, consultas, audiências, consolidou os resultados e aprovou a modificação do PGO. Registre-se que o ministério, na parte que lhe cabia, atuou com igual presteza na resolução do caso.

324. Ressalta-se que não havia previsão em um planejamento setorial de uma revisão mais ampla do setor envolvendo vários aspectos regulatórios. O Decreto 6.654, que alterou o PGO, apesar de ser um instrumento de política pública, tratou apenas de uma questão pontual de permitir que uma mesma concessionária pudesse atuar em até duas das três regiões do PGO, mas não autorizou que uma concessionária atuasse nas três regiões.

325. Observa-se que essa mudança não estava prevista em um plano de médio e longo prazo para o setor, não foi tomada nos marcos temporais previstos nos contratos de concessão para eventuais mudanças, que eram 2005 e 2010, e, no caso concreto, serviu para possibilitar a aquisição da

concessionária Brasil Telecom, que operava na região 2 do PGO, pela concessionária Oi, que atuava na região 3 do PGO.

326. Além disso, os condicionantes impostos pela Anatel [TC 020.460/2008-3, Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário] para que ocorresse a operação de aquisição citada, também não foram suportados por um plano setorial que direcionasse a atuação da agência para o atingimento dos seus objetivos.

5.2.2 Fixação de Compromissos de Abrangência em Editais de Licitação

3278. Chama-se a atenção a seguir para a atuação da Anatel na fixação de compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação de espectro de responsabilidade da agência.

3289. Nesse caso, pressupondo-se que a execução da política tenha sido precedida da sua aprovação, a Anatel divide responsabilidades com o formulador da política, o Ministério das Comunicações.

329. Nos editais de licitação (002/2007/SPV-ANATEL e 002/2010/PVCP/SPV-ANATEL) que permitiam o oferecimento de tecnologia da banda larga móvel de terceira geração (3G), a Anatel impôs uma série de compromissos de abrangência para as proponentes vencedoras.

330. A seguir estão resumidas as exigências impostas pela Anatel no referido Edital:

‘2.1. Atender com SMP todos os municípios com população acima de 100 mil habitantes, com tecnologia 3G, até maio de 2013;

2.2. Atender com SMP todos os municípios com população entre 30 e 100 mil habitantes, com tecnologia 3G, nos seguintes prazos: a. 70% desses municípios até maio de 2013; b. 100% desses municípios até junho de 2016.

2.3. Atender com SMP todos os municípios com população abaixo de 30 mil habitantes, com tecnologia 3G, nos seguintes prazos: a. 20% desses municípios até maio de 2013; b. 75% desses municípios até junho de 2016; c. 100% desses municípios até dezembro de 2019.’

331. O mesmo princípio foi mantido no Edital de Licitação 004/2012/PVCP/SPV-Anatel Radiofrequências na Subfaixa 2500 MHz a 2690 MHz e/ou na subfaixa de 451 MHz a 458 MHz e de 461 MHz a 468 MHz (primeira licitação dedicada ao serviço 4G). Nesse caso, houve decreto do MC indicando a necessidade de estabelecimento de compromissos de abrangência (Decreto 7.512/2011). Nos casos anteriores não houve explícita indicação do ministério de que tal procedimento de imposição de compromissos deveria ser adotado.

332. Vejam-se a seguir um resumo dos compromissos de abrangência impostos pela Anatel no citado edital:

Tabela 10 – Compromisso de Abrangência na Subfaixa de 2,5 GHz

30/4/2013	Todas as sedes da Copa das Confederações 2013
31/12/2013	Todas as Sedes e Subsedes da Copa do Mundo 2014
31/5/2014	Todas as Capitais e municípios com mais de 500 mil hab.
31/12/2015	Todos os municípios com mais de 200 mil hab.
31/12/2016	Todos os municípios com mais de 100 mil hab.
31/12/2017	Todos os municípios entre 30 e 100 mil hab. (1)
31/12/2017	30% os municípios abaixo de 30 mil hab. (2)
31/12/2018	60% os municípios abaixo de 30 mil hab. (2)
31/12/2019	Todos os municípios abaixo de 30 mil hab. (2)

Fonte: www.anatel.gov.br

1) Municípios entre 30 e 100 mil: haverá ao menos uma prestadora em 2,5 GHz e, além disso, em todos os municípios, será ofertado serviço em condições tecnológicas equivalentes ao 3G.

2) Municípios abaixo de 30 mil: serão atendidos com 2,5 GHz ou oferta de tecnologia equivalente ou superior ao 3G 24% dos municípios brasileiros, abaixo de 30 mil hab., ainda não atendidos com banda larga móvel.

333. Para a subfaixa de 450 MHz, a Anatel impôs os seguintes compromissos:

Tabela 11 - Compromissos de Abrangência na Subfaixa de 450MHz

30/6/2014	Pelo menos 30% os municípios
31/12/2014	Pelo menos 60% os municípios
31/12/2015	Todos os municípios

Fonte: www.anatel.gov.br

334. A licitação acima foi possibilitada pela desocupação das faixas do espectro anteriormente ocupadas pelas prestadoras do serviço de MMDS.

335. Confronte-se a situação descrita anteriormente com a do Edital de Licitação 2/2014-SOR/SPR/CD-Anatel, que tem como objeto conferir Autorizações de Uso de Radiofrequências na Subfaixa de Radiofrequências de 708 MHz a 748 MHz e de 763 MHz a 803 MHz, associadas a Autorizações para Exploração do Serviço Móvel Pessoal-SMP.

336. Da avaliação feita pelo Tribunal do edital de licitação referido acima, foram destacadas as seguintes observações [TC 016.257/2014-6, Acórdão 2.301/2014-TCU-Plenário]:

‘97. Apesar da presente licitação ser a segunda dedicada para o serviço de 4G e do prazo das autorizações estar previsto para vigor até 2029, com possibilidade de renovação por mais quinze anos, a Anatel optou por, ao contrário do que ocorreu nas últimas licitações de espectro, não definir nenhum tipo de compromisso de interesse dos usuários, seja de abrangência ou de qualidade, em troca da aquisição da faixa de 700 MHz, conforme disposto no parágrafo 3º do art. 136 da LGT (...).

98. A ausência de compromissos de abrangência específicos também permite que as operadoras adquiram a faixa, porém não a utilizem totalmente, tornando a faixa ociosa e podendo dificultar a entrada no mercado de outros competidores que possuem pouco ou nenhum espectro. Ainda que a Anatel tenha inserido a possibilidade de uso secundário do espectro nos municípios abaixo de 100 mil habitantes, há um risco real de que o serviço de 4G não seja ofertado por meio da faixa de 700 MHz em todas as cidades brasileiras. Adicionalmente, se uma empresa entrante no mercado de SMP adquirir um lote de 700 MHz terá a total liberdade de escolher onde e quando oferecer o serviço de 4G, não estando sujeita a nenhuma meta de cobertura.

99. Além disso, não há nenhum compromisso de abrangência estabelecido pela Anatel no edital que obrigue as operadoras a oferecerem serviço de 4G, seja na faixa de 700 MHz, 2,5 GHz ou qualquer outra, para os mais de 4.400 municípios com população inferior a 30 mil habitantes. Dito de outra forma, cerca de 23% da população brasileira somente terá acesso ao 4G quando e se as empresas vencedoras assim desejarem. Tal diretriz do edital contrasta com a previsão de demanda crescente desse serviço ao longo da próxima década nessas cidades, conforme estimativa constante do modelo de demanda utilizado pelo estudo de viabilidade apresentado pela Anatel.’

337. A agência não justificou a preferência por essa nova abordagem, que, embora não seja ilegal, foge a uma prática já em consolidação de impor compromissos com vistas à massificação do serviço de telefonia móvel, que tem se expandido com maior rapidez no país e conta com maior penetração, e cuja implantação é bastante demandada em municípios e localidades ainda não cobertos por esse serviço.

338. Observa-se, então, que a Anatel modificou a forma de implementação das políticas de ampliação do serviço de telefonia móvel no Brasil ao longo do tempo por meio de editais de radiofrequência, sem uma definição prévia de uma política pública de médio e longo prazo dos objetivos a serem atingidos pelo país e a forma de alcançá-los, ou um plano setorial que orientasse a atuação da agência, seja pela inclusão ou não desses compromissos nos editais, à exceção do caso da licitação de 2,5 GHz, em que houve uma orientação do formulador de política pública, o Ministério das Comunicações, por meio do Decreto 7.512/2011. Também não há uma orientação por meio de um plano setorial que delimite as políticas públicas, a definição dos prazos ou escopo das licitações de radiofrequência promovidas pela Anatel.

6. Conclusão

339. O objetivo deste levantamento de auditoria foi o de destacar algumas questões relativas à

formulação e à execução da política pública do setor de telecomunicações no período pós-privatização.

340. Os principais serviços de telecomunicações oferecidos atualmente são a telefonia fixa (STFC), prestada em regime público e privado, e os serviços prestados exclusivamente em regime privado: telefonia móvel (SMP), serviço de internet (SCM) e serviço televisão por assinatura (SeAC).

341. O modelo vigente no setor, prestação dos serviços pela iniciativa privada e regulação por intermédio da Anatel, foi estabelecido a partir da alteração promovida pela Emenda Constitucional 8/1995 e regulamentação posterior, em especial a Lei 9.472/1997.

342. Os principais serviços de telecomunicações se expandiram consideravelmente após a implantação desse novo modelo. Iniciada antes da privatização, a expansão se consolidou e prosseguiu de forma acentuada a partir de 1998, principalmente em relação ao serviço de telefonia móvel.

343. Juntamente com a expansão dos serviços, aumentou consideravelmente a receita do setor do setor de telecomunicações: a receita bruta chegou a R\$ 227 bilhões em 2013, incluídos os valores provenientes da indústria, o que corresponde a aproximadamente 4,7% do Produto Interno Bruto; os investimentos nesse mesmo ano situaram-se na casa dos R\$ 26,5 bilhões.

344. Se a expansão é uma constatação incontroversa, o mesmo não se pode dizer em relação a outros aspectos. Os trabalhos realizados pelo Tribunal, e resumidos no Capítulo 3, identificaram os seguintes problemas:

a) equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão: em 2002 o TCU recomendou à Anatel que acompanhasse a situação econômico-financeira das concessionárias do STFC; o TCU proferiu outras deliberações sobre o tema no curso de fiscalizações realizadas ao longo desse período;

b) qualidade dos serviços de telecomunicações: desde 2006, o TCU tem avaliado a atuação da Anatel em relação à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações; no último trabalho realizado em 2013, o TCU entendeu que houve avanços e decidiu avaliar essa área de atuação no ano 2015;

c) metas de universalização: a agência tem atuado com atraso na avaliação do cumprimento das metas de universalização;

d) bens reversíveis: constatou-se que a fiscalização dos bens reversíveis pela agência apresenta fragilidades e que não são totalmente confiáveis os dados apresentados pelas concessionárias.

345. Constata-se também que, entre a privatização e o momento atual, a evolução técnica ocorrida no setor de telecomunicações, ao permitir a prestação de diferentes serviços por uma mesma plataforma, transferiu a dinâmica do setor das redes para os serviços e diminuiu a importância relativa do serviço de telefonia fixa frente aos serviços de telefonia celular e de comunicação multimídia (ou banda larga).

346. Isso significa que o modelo brasileiro para prestação de serviços de telecomunicações, elaborado há quase vinte anos, precisa ser repensado de modo a se adequar as mudanças tecnológicas por que vem passando o setor de telecomunicações e as novas demandas dos consumidores.

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

348. O Ministério das Comunicações, a quem cabe a missão de formular a política do setor, não dispõe de planejamento de médio e longo prazo para o setor de telecomunicações, que trate de ocupação e desocupação de faixas do espectro, e licitações pertinentes, tendências de longo prazo para o setor, entre outras questões.

349. Constatou-se que a formulação da política para o setor de telecomunicações tem se orientado por medidas pontuais, para atender determinadas demandas, algumas impositivas (como no caso

dos planos de universalização), outras não (como no caso da alteração do PGO).

350. A inexistência de uma política do setor pode ser constatada também nas seguintes situações:

- a) alteração do PGO: em menos de um ano, a Anatel, por solicitação do MC, realizou estudos, consultas, audiências, consolidou os resultados e aprovou a modificação do PGO, aprovado também com a mesma agilidade pelo MC;
- b) a não fixação dos compromissos de abrangência no último edital de licitação de uso de radiofrequências, em contraposição com uma tendência anterior de nesse sentido.

351. Observa-se também, nesses casos, que a forma de agir da agência não segue uma política pública de médio e longo prazo com objetivos a serem alcançados pelo setor.

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

353. Considerando que diversas ações relacionadas com o setor de telecomunicações são classificadas em outras subfunções, ainda que permaneçam na Função 24, os recursos orçamentários que fazem parte da Função Comunicações foram reagrupados com base nos seguintes critérios: a) todos os recursos executados pela Anatel; b) todos os recursos executados pela Telebras; c) parcela dos recursos executados pelo Ministério das Comunicações que dizem respeito a telecomunicações e a parcela que está relacionada com outras atividades.

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

355. Esses recursos são recebidos em sua quase totalidade por duas entidades, Telebras (de R\$ 3,8 milhões em 2010 passou para R\$ 772 milhões em 2014) e Anatel (de R\$ 298 milhões em 2010 passou para R\$ 454 milhões em 2014).

356. Em termos percentuais, verifica-se que, entre 2008 e 2014, ocorreu uma diminuição da participação dos recursos destinados à Anatel como parte da Função 24, relativamente às demais ações de comunicações e à Telebras. Uma parte desses recursos direcionados à Telebras vieram do Fistel, fundo constituído para cobrir as despesas com a fiscalização dos serviços de telecomunicações.

357. Adicionalmente, constatou-se que, enquanto a reserva de contingência do órgão superior Ministério das Comunicações (R\$ 10,79 bilhões) corresponde a 33,65% da reserva total da União (R\$ 32 bilhões), os recursos orçamentários do MC correspondem a apenas 0,22% dos recursos orçamentários das outras unidades de todos os órgãos integrantes do orçamento da União, desconsiderando juros e amortizações.

358. A reserva de contingência recai principalmente sobre os fundos do setor previstos na LGT. No caso dos dois fundos analisados no presente trabalho, Fistel e Fust, não existe consenso entre a SOF/STN e a Anatel a respeito dos seguintes pontos: a) saldo atual dos dois fundos; b) arrecadação anual; c) despesas anuais realizadas.

359. Os números disponíveis sobre o Fistel indicam que:

- a) entre 1997 e 2015, de acordo com a STN/SOF arrecadação do fundo foi de R\$ 82,27 bilhões e o saldo em 30/6/2015 seria de R\$ 18,9 bilhões; para a Anatel, no mesmo período a arrecadação do fundo foi de R\$ 67,2 bilhões e o saldo, em 30/6/2015, seria de R\$ 15,46 bilhões;
- b) desse total, apenas R\$ 4,09 bilhões, (4,98% do total) foram aplicados na fiscalização de telecomunicações, o objetivo inicial que justificou a criação do fundo, e R\$ 11,22 bilhões (13,64% do total) foram transferidos para o Fust, a segunda destinação legal prevista para os recursos do fundo;
- c) segundo a STN/SOF, não é possível identificar, entre 1997 e 2009, onde foram utilizados, à exceção da Anatel, os recursos arrecadados pelo Fistel;

d) os outros usos, identificados e não identificados, somam R\$ 51,5 bilhões (62,59% do total arrecadado), de acordo com a STN/SOF;

e) entre outros, foram identificados, entre 2010 e 2015, os seguintes usos para os recursos Fistel: participação da União no capital de algumas Companhias Docas e da Telebras, pagamento de pessoal e modernização de aeronaves.

360. Os dados informados sobre a arrecadação do Fust indicam que:

a) entre 2001 e 2015, a arrecadação bruta do Fust teria sido de R\$ 16,04 bilhões segundo a STN; segundo a Anatel, a arrecadação teria sido de R\$ 19,44 bilhões;

b) para a STN/SOF, o saldo do fundo em 30/6/2015 seria de R\$ 3,45 bilhões; para a Anatel, o saldo seria de R\$ 19,44 bilhões;

c) para a STN/SOF, em usos identificados para recursos do fundo, teriam sido empenhados recursos da ordem de R\$ 2,22 bilhões (13,83% do total arrecadado); os usos não identificados somam R\$ 8,92 bilhões (55,56% do total);

d) para a Anatel, e apenas no ano de 2007, foram empenhados R\$ 788 mil, cancelados R\$ 595 mil, pagos R\$ 10,4 mil e saldo a pagar no valor de R\$ 182,4 mil;

e) entre outros, foram identificados os seguintes usos para os recursos do Fust: Remuneração a Instituições Financeiras que Operam Financiamentos a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias na Área de Telecomunicações; Implantação de Instalações para Acesso a Serviços Públicos; Modernização da Estrutura de Informática do Ministério das Comunicações; Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes, e Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados e Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados do Ministério das Comunicações

361. Se corretas as informações prestadas pela STN/SOF sobre a utilização dos recursos dos dois fundos, isso significa que a Anatel, responsável por elaborar anualmente as prestações de contas desses mesmos fundos, vem divulgando dados irreais, que não correspondem à situação do Fust e à do Fistel; conseqüentemente, é necessário examinar referidas prestações de contas com maior atenção, de modo a identificar o saldo efetivo e os usos para os quais têm sido destinados os seus recursos.

362. Deve ser mencionado que não foi objetivo do presente levantamento discutir o saldo dos dois fundos ou das despesas estranhas aos objetivos para os quais foram constituídos. As constatações identificadas, no entanto, justificam que, futuramente, em outras fiscalizações, o Tribunal dedique mais atenção a esse tema.

363. De qualquer maneira, considerando-se o baixo valor dos recursos dos dois fundos destinados aos fins para os quais foram constituídos, considerando-se a tendência de crescimento das receitas do setor, entende-se ser necessário repensar o Fistel e o Fust tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos recursos.

364. Nesse sentido, recomenda-se à Casa Civil, dada sua função de coordenação e de integração das ações do Governo, e ao Ministério das Comunicações, em seu papel de formulador da política pública para o setor de telecomunicações, que analisem a oportunidade e a conveniência de se manter os montantes anuais de arrecadação do Fistel e do Fust, dado o baixo valor dos recursos dos dois fundos destinados aos fins para os quais foram constituídos.

365. No PPA 2012-2015, os gastos do setor de telecomunicações estão incluídos no Programa 2025, Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia. Constata-se, inicialmente, que o diagnóstico do Programa inclui os desafios atualmente existentes no setor de telecomunicações, mas as medidas propostas e os resultados pretendidos não estão em consonância com esse diagnóstico.

366. Dos 25 indicadores do Programa, treze estão relacionados com telecomunicações; destes, oito estão relacionados com a expansão e quatro estão relacionados, de alguma forma, com a qualidade dos serviços de telecomunicações.

367. Quanto aos indicadores de qualidade, levam em conta apenas as reclamações feitas junto à

Anatel e não avaliam se ocorreram melhorias na qualidade dos serviços efetivamente prestados.

368. No ano de 2015, encerra-se a vigência do Plano Plurianual em vigor. Recomenda-se, então, que essas inconsistências sejam consideradas no próximo PPA, atualmente em processo de elaboração.

7. Proposta de Encaminhamento

369. Em razão do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em razão de sua obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos do Fust e do Fistel, apresente em seu sítio na internet dados atualizados sobre o saldo desses fundos, identificando, anualmente, as diferentes destinações dadas aos seus recursos;

b) recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que analisem a oportunidade e conveniência de reavaliar a necessidade anual de arrecadação do Fistel e do Fust, dado o baixo valor dos recursos dos dois fundos destinados aos fins para os quais foram constituídos;

c) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elabore política pública para o setor de telecomunicações que contemple princípios, estratégias, objetivos, ações e a periodicidade de avaliação, bem como defina a estrutura necessária para a sua implementação, e que sirva de orientação para os planos específicos, a exemplo do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), entre outros;

d) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, elaborem indicadores alinhados às necessidades identificadas no diagnóstico do Programa 2025, de forma a permitir o monitoramento tempestivo do fenômeno identificado pelo mencionado diagnóstico;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, aos seguintes destinatários:

- e.1) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;
- e.2) Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;
- e.3) Casa Civil da Presidência da República;
- e.4) Ministérios da Fazenda e do Planejamento;
- e.5) Ministério das Comunicações
- e.6) Agência Nacional de Telecomunicações;
- e.7) 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

f) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), oriundo de levantamento conduzido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom).

2. Trata-se do primeiro trabalho dessa natureza realizado no setor de telecomunicações, na esteira de outros diagnósticos sistêmicos consolidados por esta Corte em áreas como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e energia elétrica, os quais têm como objetivo precípuo fornecer ao Congresso Nacional, aos gestores e, especialmente, à sociedade brasileira elementos que permitam identificar gargalos e oportunidades de melhoria na formulação e na implementação de políticas públicas. Em última instância, tais trabalhos visam a contribuir para o aperfeiçoamento da governança no setor público e, por conseguinte, para a qualidade e a efetividade dos bens e serviços entregues à sociedade.

3. No presente Fisc, busca-se chamar atenção para questões relevantes atinentes à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações implementadas a partir da edição da Lei 9.472/1997, a chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que reestruturou a organização dos serviços de telecomunicações, criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e respaldou as privatizações ocorridas em 1998. Desde então, o modelo de prestação de serviços de telecomunicações no país passou por um processo de expansão considerável e por significativas transformações, de ordem tecnológica e na própria oferta de serviços, demandando, por conseguinte, ajustes na atuação estatal em relação ao setor.

4. Nesse contexto, este diagnóstico apresenta informações estruturadas e qualificadas sobre a atual situação do setor de telecomunicações, especialmente no que tange à atuação estatal, nos termos do novo modelo inaugurado pela Emenda Constitucional (EC) 8/1995 e delimitado pela LGT. O relatório está estruturado em cinco capítulos, sintetizados a seguir.

5. Após uma introdução que delinea o contexto institucional que fundamenta o modelo vigente de prestação dos serviços de telecomunicações, o primeiro capítulo traz uma descrição dos principais serviços de telecomunicações e sua expansão após 1998. No capítulo seguinte, analisa-se a execução orçamentária e financeira no setor, juntamente com uma avaliação dos indicadores do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. No terceiro capítulo, consolidam-se as principais questões identificadas pelo Tribunal, em fiscalizações anteriores, na atuação da Anatel em atividades como universalização e qualidade dos serviços de telecomunicações. Em seguida, no capítulo quatro são analisadas a arrecadação e a utilização de recursos de dois relevantes fundos destinados a financiar ações no setor: o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). Por fim, avaliam-se aspectos da formulação e execução das políticas para o setor de telecomunicações, com ênfase em questões chave para o setor, como a reativação da Telebras, a mudança do Plano Geral de Outorgas (PGO) e os compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação da telefonia móvel (3G e 4G).

6. Ao longo do percuciente relatório consolidado pela SeinfraAeroTelecom, torna-se evidente que a atuação estatal no setor carece de aprimoramentos, sobretudo em vista das mudanças ocorridas nos quase vinte anos que separam o atual contexto daquele em que ocorreu a reestruturação. Passo, assim, a discorrer sobre as principais constatações pontuadas no FiscAeroTelecom.

II

7. Antes, porém, destaco alguns elementos gerais referentes à institucionalização do novo modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, cujo marco consiste na Lei Geral de Telecomunicações.

8. A lei que organiza o setor foi editada na esteira da EC 8/1995, que estabeleceu que os serviços de telecomunicações poderiam ser prestados diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, extinguindo, portanto, o monopólio estatal sobre o setor.

9. O normativo trata de elementos essenciais para a estruturação das telecomunicações no Brasil, como os princípios que orientam a organização e a regulação dos serviços; as competências dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais; a organização dos serviços; e a reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações então existentes, efetivada em 1998.

10. No novo modelo estruturado pela LGT, dois princípios básicos orientam a prestação dos serviços de telecomunicações, quais sejam, o da universalização e o da plena competição na sua exploração. Tais princípios estão na essência da diferenciação entre os dois tipos de regime de prestação desses serviços: o público e o privado.

11. Fundamentalmente, no regime público exige-se que o serviço seja prestado mediante concessão ou permissão, por prazo determinado, com remuneração por meio de cobrança de tarifas, obrigando-se as prestadoras à universalização e à continuidade. Aplica-se ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado em regime público.

12. Por seu turno, no regime privado a exploração do serviço está baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica, ocorrendo mediante autorização, na qual a cobrança do preço é livre, com menor nível de interferência e controle por parte da agência reguladora. São prestados nessa modalidade o STFC prestado em regime privado, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

13. Quanto aos órgãos envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas de telecomunicações, a LGT também formalizou outra previsão constitucional oriunda da EC 8/1995, a de que fosse criado órgão regulador para o setor. A medida foi consubstanciada com a instituição da Anatel, à qual a lei conferiu, em seu art. 19, basicamente, atribuições de execução da política para o setor de telecomunicações, entre as quais:

- a) executar a política nacional de telecomunicações;
- b) expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- c) editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;
- d) celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- e) controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público;
- f) expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- g) expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- h) reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- i) arrecadar e aplicar suas receitas.

14. Por sua vez, as atribuições de planejamento mantiveram-se a cargo do Poder Executivo, conforme se extrai do art. 18 da lei, que lhe confere, entre outras, as seguintes competências:

- a) instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;
- b) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;
- c) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

15. Com vistas a financiar determinados compromissos assumidos por meio da LGT, a lei também prevê a instituição de três fundos: o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel). Os dois primeiros foram objeto de análises específicas no presente Fisc, as quais comento adiante.

III

16. O contexto em que se deu a edição da Lei 9.472/1998 mostrava-se substancialmente diverso do que se observa na atualidade. À época da aprovação da LGT, os serviços de voz, tanto para telefonia fixa quanto para telefonia móvel, eram predominantes e o acesso à internet não era disseminado como se observa hoje. Outrossim, a infraestrutura de rede para prestação dos diferentes serviços de telecomunicações era segregada, sendo necessárias redes especificamente dedicadas à telefonia fixa, à telefonia móvel e aos serviços de comunicação digital, como acesso à internet.

17. No curso desses dezessete anos, a evolução técnica permitiu que diferentes serviços, não apenas de voz, mas também de transmissão de mídias e de dados, passassem a ser prestados por uma mesma plataforma, de modo que a dinâmica do setor, antes pautada nas redes, voltou-se para os serviços. Outras mudanças relevantes referem-se à diminuição da importância relativa do serviço de telefonia fixa frente aos serviços de telefonia móvel e de comunicação multimídia ou banda larga, bem como ao aumento significativo dos usuários dos diferentes serviços.

18. Tudo isso tem impacto direto sobre a receita bruta no setor, que alcançou R\$ 227,8 bilhões em 2013, ou 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano. Ademais, as transformações refletem-se em dados trazidos ao FiscTelecomunicações sobre as diversas modalidades de serviços de telecomunicações, bem como nos desafios que atualmente devem ser considerados pelo Poder Público em sua atuação no setor.

19. No que diz respeito ao STFC, segundo levantado pela unidade técnica, o número de acessos da telefonia fixa, especialmente a prestada em regime público, parou de crescer. Considerando a tendência de aumento da participação dos outros serviços de telecomunicações, em especial da telefonia celular, na receita total do setor, a receita originária da telefonia fixa vem perdendo participação em relação aos primeiros anos da concessão, embora ainda represente uma grande parcela da receita das concessionárias.

20. Se, por um lado, esse fato representa um ponto negativo para as concessionárias do STFC, por outro, pode ser visto como uma oportunidade, considerando que essas mesmas empresas são proprietárias das redes básicas que dão suporte à prestação de outros serviços de telecomunicações. Deve, portanto, ser considerado na análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

21. Sobre esse ponto, contudo, convém destacar que esse tema tem sido acompanhado pelo TCU desde 2002, quando recomendou à Anatel que acompanhasse a situação econômico-financeira das concessionárias do STFC (Decisão 215/2002-TCU-Plenário). Ao longo da década, o Tribunal proferiu outras deliberações sobre o assunto, oriundas de fiscalizações que evidenciam que a Anatel, no período pós-privatização, não acompanhou de forma efetiva o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC (Acórdãos 1.196/2005 e 2.692/2008, ambos do Plenário).

22. Outro aspecto do STFC prestado em regime público que merece atenção refere-se à reversibilidade dos bens, que devem retornar à União ao final das concessões. Há que se ter claro quais são esses bens, o estado de seu inventário, os valores que serão considerados para efeitos de reversão e a atualidade da rede.

23. Entretanto, em duas oportunidades esta Corte apurou que a fiscalização dos bens reversíveis pela agência apresentava fragilidades e que não havia razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade dos dados apresentados pelas concessionárias (Acórdãos 2.468/2010-

TCU-Plenário e 2.533/2014-TCU-1ª Câmara). O TC 024.646/2014-8 (ainda não julgado) trata de auditoria específica sobre o tema.

24. No caso do serviço móvel, o aumento do número de acessos foi bem mais expressivo que o da telefonia fixa, de modo que, atualmente, contabiliza-se mais de um telefone móvel por habitante, segundo dados disponíveis no site da Anatel. A ele, soma-se o crescimento da banda larga no país, que ocorre em grande medida por meio dos dispositivos móveis que dispõem de tecnologia 3G e 4G. Nesse contexto, impõem-se ao SMP desafios quanto à qualidade do serviço e do atendimento, à área de cobertura, à cobrança e ao preço.

25. Quanto ao Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), correspondente ao serviço de TV por assinatura, destaca-se o não alcance da meta prevista no Relatório Anual de 2012 da Anatel, a despeito das elevadas taxas de crescimento apresentadas nos últimos anos. No referido documento, a agência consignou que seria possível dobrar a presença da TV por assinatura no país e, com a ampliação da rede de fibra ótica decorrente dessa expansão, contribuir para a massificação da internet de alta velocidade. Contudo, até maio de 2015 verificou-se um aumento de apenas 10% em relação a 2013, baseado, sobretudo, por meio da tecnologia por satélite (Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite – DTH).

26. No tocante ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), que representa o serviço de acesso à banda larga fixa no país, merece destaque o fato de ser o de maior concorrência, tendo em vista possuir o maior número de prestadores, 5.250, conforme dados da Anatel. Diante da essencialidade do acesso a uma rede de banda larga e da conectividade com a internet para o mundo atual, é patente a relevância desse serviço para o desenvolvimento das telecomunicações no país.

27. Nesse sentido, os desafios a serem enfrentados no SCM estão relacionados à penetração do serviço, sobretudo em meio às camadas menos favorecidas da população brasileira, com vistas à promoção da inclusão digital, com taxas de transmissão e qualidade aceitáveis. Os desafios tomam maior proporção ao se considerar o fato de se tratar de serviço prestado em regime privado, não sendo possível, na legislação atual, falar-se em garantia de universalização.

28. Vê-se, portanto, que a atual configuração do setor de telecomunicações, bem assim os desafios que dela exsurgem, sobretudo em virtude das mudanças tecnológicas e do aumento expressivo dos usuários, exige do governo federal, na qualidade de ente regulador do setor, atenção para assegurar que os investimentos realizados sejam suficientes e destinados a ações que atendam, com efetividade e qualidade, as novas demandas dos consumidores.

29. O Tribunal tem chamado atenção para esses pontos em diversas oportunidades. No tocante à qualidade dos serviços de telecomunicações, desde 2006, o TCU tem avaliado a atuação da Anatel em relação à qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações (Acórdãos 2.109/2006, 1.864/2012, 2.926/2013, todos do Plenário). No último trabalho realizado em 2013, o TCU entendeu que houve avanços e decidiu avaliar essa área de atuação no ano 2015. Está em curso um novo trabalho dessa natureza (TC 023.133/2015-5), com foco na avaliação da atuação da Anatel na qualidade da telefonia móvel, que continua sendo objeto de demandas da sociedade e do Congresso Nacional.

30. Em relação às metas de universalização, as fiscalizações realizadas por esta Corte nos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) ao longo da última década evidenciam que a agência tem atuado com atraso na avaliação do cumprimento das metas de universalização (Acórdãos 1.778/2004, 873/2010, 2.542/2013 e 1.943/2015, todos do Plenário).

IV

31. Conforme constatado pela unidade instrutiva, o setor carece de planejamento estratégico, com diretrizes e objetivos definidos para o longo e o médio prazos, diferentemente do que ocorre em outros setores, como o de energia elétrica e o de transportes. Com efeito, a formulação da política para

o setor de telecomunicações tem se pautado por medidas específicas, dispersas em instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo.

32. No período imediatamente anterior ao novo modelo decorrente da EC 8/1995 e da Lei 9.472/1997, e logo após a reestruturação, foram lançadas algumas iniciativas com vistas a dar organicidade ao planejamento do setor. Trata-se das duas edições do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste), lançadas ao final de 1995 e ao final de 1996, e do documento Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações, com a mesma sigla do anterior. As três versões consolidavam propostas, metas e diretrizes a serem cumpridas para atender o mercado de serviços de telecomunicações no período de 1996 a 2005 e continham previsões de investimentos a serem realizados para tanto.

33. Porém, em consonância com o levantamento realizado pela equipe responsável por este Fisc, atualmente, salvo medidas constantes do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, não se identificam planos de curto, médio ou longo prazo que confirmam organicidade à atuação estatal no setor de telecomunicações. As regras que respaldam essa atuação estão dispersas em documentos estanques, voltados para o atendimento de necessidades setoriais, entre os quais:

- Decreto 4.733/2003, que traça diretrizes e objetivos para as políticas públicas de telecomunicações voltadas para a universalização e a inclusão digital;
- Decreto 6.654/2008, que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) atualmente em vigor e revogou o Decreto 2.534/1998;
- Decreto 7.512/2011, que aprovou o terceiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU III), com metas para o período de 2011 a 2015, revogando o Decreto 7.769/2003 (PMGU II);
- Decreto 6.039/2007, que aprovou o Plano de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado em Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva;
- Decreto 6.498/2009, que instituiu o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID);
- Decreto 7.175/2010, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e recriou a Telebras.

34. Não se pode afirmar que há coesão entre os documentos levantados, que eles seguem uma lógica bem delineada da intervenção estatal, com diretrizes, objetivos e metas bem definidos, e prioridades nitidamente estabelecidas. Com efeito, eventos destacados no levantamento comprovam a falta de orientação estratégica da atuação estatal no setor de telecomunicações, decorrente da inoperância das instâncias responsáveis por planejar e orquestrar essa atuação.

35. Um deles diz respeito à atuação da Telebras após a sua recriação. A esse respeito destaco, desde logo, que a análise empreendida no Fisc não se destinou a discutir a reativação da empresa, o que nem poderia ser feito, tendo em vista tratar-se de decisão submetida ao juízo de conveniência e oportunidade do governo. O que se buscou evidenciar é justamente que sua atuação deve estar inserida em uma política pública de telecomunicações, servindo de instrumento para a consecução dos objetivos e das metas traçadas para o setor, segundo diretrizes e prioridades claramente estabelecidas pelo próprio governo.

36. Conforme informações constantes de Relatórios de Administração da empresa e pareceres da auditoria independente, em 1998, após o processo de privatização, a empresa deixou de possuir ativos geradores de receita, passando a manter-se basicamente por meio de receitas obtidas em aplicações financeiras. Ao longo dos anos 2000, os referidos documentos noticiam resultados patrimoniais progressivamente piores, que levaram ao comprometimento, quase definitivo, de seu equilíbrio econômico-financeiro e, por conseguinte, da sua própria capacidade operacional.

37. Nada obstante esse cenário, em 2010 foi editado o Decreto 7.175, que alterou substancialmente a situação da Telebras, ao conferir-lhe a responsabilidade para consecução dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). A partir de então, a empresa passou a expandir suas atividades ano a ano, trajetória incrementada com novas atribuições confiadas à empresa, em especial: prestar serviços de telecomunicações à Fifa durante a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, por meio de uma subsidiária criada para essa finalidade, a Telebras Copa (Lei 12.833/2013); e prestar serviços de comunicações de dados para a administração pública federal, nos termos do Decreto 8.135/2013.

38. A despeito de sua reativação e da diversificação de suas operações, a Telebras não tem produzido resultados financeiros suficientes para a execução de suas atividades. De 2011 a 2014, a empresa acumulou prejuízo da ordem de R\$ 270,26 milhões, de modo que seu programa de investimentos tem sido suportado por recursos do orçamento da União. Segundo dados levantados pela equipe de fiscalização, os valores empenhados naqueles quatro exercícios somaram R\$ 678 milhões, e até maio de 2015 já totalizavam R\$ 553,67 milhões.

39. Quanto aos resultados alcançados pela empresa, ao cotejar os investimentos realizados de 2012 a 2015 com os objetivos de inclusão digital e universalização de banda larga, previstos no Decreto 7.175/2010, verifica-se que a Telebras empreendeu ações não consistentes com os objetivos do PNBL. A constatação evidencia a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento das políticas públicas do setor, bem assim dos seus mecanismos de avaliação e monitoramento, para garantir que a atuação da empresa seja coerente com os objetivos e metas associados à sua recriação.

40. Outros dois casos que ilustram a falta de uma formulação geral que defina a lógica de intervenção no setor, no médio e no longo prazo, estão relacionados à atuação da Anatel, órgão chave da atuação estatal após as privatizações ocorridas em 1998. Mais uma vez, ressaltado, não se trata de avançar sobre as escolhas governamentais, mas de desvelá-las, bem como o contexto em que ocorreram, para que possam ser acompanhadas pelo Congresso Nacional e pela sociedade, inclusive no que tange aos seus resultados.

41. Um deles diz respeito ao processo de alteração do Plano Geral de Outorgas (PGO), previsto no art. 18 da Lei 9.472/1997. Em sua primeira versão, aprovada pelo Decreto 2.534/1998, o PGO não autorizava que uma mesma concessionária operasse em duas áreas diferentes. Essa restrição foi abolida pelo Decreto 6.654/2008, permitindo a compra da Brasil Telecom, que atuava na Região II, pela Oi/Telemar, que atuava na Região I do PGO.

42. Chama atenção, na alteração promovida pelo Decreto 6.654/2008, a celeridade com que todo o processo ocorreu. Em menos de um ano, de fevereiro a novembro de 2008, conforme item 322 do relatório precedente, a Anatel realizou estudos, consultas, audiências, consolidou os resultados e aprovou a modificação do PGO, tendo o Ministério das Comunicações, na parte que lhe cabia, atuado com igual presteza.

43. É de se notar, também, que a mudança não estava inserida em um planejamento de médio e longo prazo do setor, não foi realizada nos marcos temporais previstos nos contratos de concessão para eventuais mudanças –2005 e 2010 – e, no caso concreto, acabou servindo para possibilitar a aquisição da concessionária Brasil Telecom, que operava na região 2 do PGO, pela concessionária Oi, que atuava na região 3 do PGO. Do mesmo modo, os condicionantes impostos pela Anatel (Acórdão 2.468/2010-TCU-Plenário) para que ocorresse a referida operação de aquisição também não estavam contemplados em um plano setorial que orientasse a atuação da agência para o alcance dos seus objetivos.

44. O segundo caso abordado refere-se à atuação da agência na fixação de compromissos de abrangência presentes nos editais de licitação de espectro sob sua responsabilidade. Nos editais de licitação que permitiam o oferecimento de tecnologia da banda larga móvel de terceira geração (3G) –

002/2007/SPV-ANATEL e 002/2010/PVCP/SPV-ANATEL – e no primeiro edital dedicado ao serviço 4G – 004/2012/PVCP/SPV –, a Anatel impôs uma série de compromissos de abrangência para as proponentes vencedoras, com vistas à massificação do serviço de telefonia móvel.

45. Contudo, a agência mudou, sem justificar, sua abordagem no edital da segunda licitação dedicada ao serviço 4G – 2/2014-SOR/SPR/CD-Anatel. Nesse caso, apesar de a vigência das autorizações estar prevista para acabar apenas em 2029, com possibilidade de renovação por mais quinze anos, a Anatel optou por, ao contrário do que ocorreu nas últimas licitações de espectro, não definir nenhum tipo de compromisso de interesse dos usuários, seja de abrangência ou de qualidade. Deixou-se, portanto, de se prever obrigação de que as operadoras ofereçam o serviço 4G, nas faixas de radiofrequência 700 MHz, 2,5 GHz ou qualquer outra, para os mais de 4.400 municípios com população de até 30 mil habitantes.

46. Embora a nova abordagem não seja ilegal, foge à prática que vinha sendo implementada, sem respaldo em um plano setorial de médio ou longo prazo, indo de encontro à previsão de demanda crescente, nesses municípios, do serviço ao longo da próxima década. Com efeito, como ressaltado pela unidade técnica:

“a Anatel modificou a forma de implementação das políticas de ampliação do serviço de telefonia móvel no Brasil ao longo do tempo por meio de editais de radiofrequência, sem uma definição prévia de uma política pública de médio e longo prazo dos objetivos a serem atingidos pelo país e a forma de alcançá-los, ou um plano setorial que orientasse a atuação da agência, seja pela inclusão ou não desses compromissos nos editais, à exceção do caso da licitação de 2,5 GHz, em que houve uma orientação do formulador de política pública, o Ministério das Comunicações, por meio do Decreto 7.512/2011. Também não há uma orientação por meio de um plano setorial que delimite as políticas públicas, a definição dos prazos ou escopo das licitações de radiofrequência promovidas pela Anatel.”

47. Nota-se, portanto, a falta de coesão das ações empreendidas pela Anatel, o que acaba por comprometer a efetividade de sua atuação, sobretudo no contexto de expansão acelerada e de transformações tecnológicas por que passa o setor de telecomunicações.

48. Esse diagnóstico decorre, em grande medida, da ausência de um instrumento que consolide e dê coesão às diversas ações e planos hoje existentes, contemplando princípios, estratégias, objetivos, ações e a periodicidade de avaliação, bem como a estrutura necessária para a sua implementação, e que sirva de orientação para os planos específicos. Nesse sentido, acolho, com ajustes, a proposta da unidade técnica, que tem como objetivo contribuir para a melhoria desse quadro.

V

49. A falta de articulação das políticas e medidas empreendidas pelo governo federal reflete-se, outrossim, na execução dos recursos orçamentários e financeiros destinados a financiá-las, incluindo aqueles vinculados aos fundos especificamente criados para a realização de determinados compromissos fixados pela LGT – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

50. Tais recursos devem estar voltados para o alcance dos objetivos e metas previstos no PPA, especificamente no Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia. Contudo, foi constatado que, embora o diagnóstico do programa relativo ao PPA 2012-2015 contemplasse os desafios a serem enfrentados pelo setor de telecomunicações, os objetivos, as metas e as iniciativas propostas não guardavam consonância com esse diagnóstico.

51. Além disso, quanto aos indicadores que serviriam à aferição do alcance dos resultados pretendidos, foram constatadas necessidades de aprimoramento, sobretudo daqueles destinados a avaliar a qualidade dos serviços prestados. Apurou-se que levam em conta apenas as reclamações

feitas junto à Anatel, mas não se de fato ocorreram melhorias na qualidade desses serviços. Considerando que a elaboração do PPA que vigorará de 2016 a 2019 ocorreu em 2015 e a iminência da aprovação do novo plano, em deliberação no Congresso Nacional no âmbito do PL 6/2015-CN, acolho com ajustes o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

52. Considerando as diversas ações relacionadas com o setor de telecomunicações, os recursos destinados à função Comunicações empenhados no orçamento fiscal e da seguridade social e no orçamento de investimentos somaram R\$ 2,8 bilhões. Embora esse montante represente um aumento de 180% dos recursos empenhados anualmente entre 2008 e 2014, ao se comparar com outras funções orçamentárias, verifica-se que os empenhos foram maiores apenas que aqueles realizados nas funções Habitação (R\$ 47,6 milhões), Energia (R\$ 1.160,2 milhões) e Direitos da Cidadania (R\$ 1.485,1 milhões).

53. Também chama atenção o montante da reserva de contingência associada ao órgão superior Ministério das Comunicações, da ordem de R\$ 10,79 bilhões, corresponde a 33,65% da reserva total da União (R\$ 32 bilhões). O montante recai principalmente nos fundos do setor previstos na Lei 9.472/1997, dentre os quais foram objeto de análise no presente trabalho o Fistel e o Fust.

54. Do total dos valores pertencentes à função Comunicações, R\$ 772 milhões destinaram-se à Telebras e R\$ 454 milhões à Anatel, tendo ocorrido uma redução, em termos percentuais, da participação dos recursos destinados à Anatel relativamente às demais ações de comunicações e à Telebras. Como visto, o aumento dos recursos destinados à estatal está vinculado à sua reativação e aos investimentos por ela realizados a partir de 2011.

55. Parte dos recursos que financiam as ações a cargo da Telebras advém do Fistel, criado pela Lei 5.070/1966 com o objetivo de prover recursos para cobrir as despesas do governo federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução. O detalhamento das ações a serem financiadas pelo Fistel encontra-se no art. 3º da lei mencionada, cujo *caput* prevê, ainda, que parte dos recursos serão destinados ao Tesouro Nacional e ao Fust.

56. No curso do presente trabalho, foram solicitados dados junto à agência, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal relativos aos montantes arrecadados; aos recursos empenhados em ações orçamentárias relativas às finalidades previstas na lei e em outras ações; e ao saldo do fundo em 30/6/2015.

57. As informações apresentadas apontam divergências significativas entre as fontes consultadas. De acordo com a STN/SOF, de 1997 a 2015, foram arrecadados R\$ 82,27 milhões e o saldo ao final do primeiro semestre de 2015 seria de R\$ 18,9 bilhões. Por sua vez, a Anatel informou uma arrecadação bruta de R\$ 67,2 bilhões e um saldo de R\$ 64,8 bilhões.

58. Segundo apurado, a diferença na arrecadação decorre, em parte, de divergências nos valores considerados para uma das parcelas que compõem o Fistel, qual seja, a receita de outorgas. Já quanto ao saldo do fundo, merece destaque a ausência de justificativas para os R\$ 45,9 bilhões que separam as informações apresentadas pela Anatel daquelas informadas pela STN/SOF.

59. Outro aspecto destacado pela equipe no tocante ao Fistel diz respeito às finalidades às quais os recursos têm se destinado. Conforme informado pela STN/SOF, dos R\$ 82,27 bilhões arrecadados entre 1997 e 2015, aproximadamente 5% foram aplicados na fiscalização das telecomunicações, objetivo que está na raiz de sua criação. Por seu turno, R\$ 11,22 bilhões destinaram-se ao Fust, aí considerados R\$ 3,45 bilhões até então não repassados, e R\$ 51,5 bilhões destinaram-se a despesas diversas, nem todas passíveis de identificação a partir das informações prestadas pela STN.

60. Ressalto que a utilização dos recursos do Fistel como fonte para financiamento de despesas diversas daquelas detalhadas no art. 3º da Lei 5.070/1966 já foi tratada por esta Corte em duas

oportunidades, que resultaram nos Acórdãos 532/2005 e 2.320/2015 ambos do Plenário, sendo que este último apreciou pedido de reexame interposto em face do Acórdão 3.634/2013-TCU-Plenário.

61. Em síntese, esta Corte considerou que as transferências do fundo para o Tesouro Nacional, e sua consequente utilização para custear despesas alheias à atividade de fiscalização de telecomunicações, não encontra óbices, seja pela ótica da destinação prevista na lei de criação do Fustel, que prevê expressamente a possibilidade de realização dessas transferências, seja pela ótica da natureza tributária de parte das receitas que constituem o fundo – taxa –, a qual não se vincula a finalidade específica, mas ao fato gerador.

62. Nada obstante, o Tribunal deixou claro que as transferências ao Tesouro ocorrerão desde que garantida a operação normal da agência reguladora, a ser demonstrada no planejamento quinquenal de receitas e despesas previsto no art. 49, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997, conforme expresso no item 9.3 do Acórdão 2.320/2015-TCU-Plenário, de 16/9/2015, *in verbis*:

“9.3. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que elabore e faça acompanhar as propostas orçamentárias da própria autarquia e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fustel) de quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes, contendo o montante a ser transferido ao Fust e os saldos a serem direcionados ao Tesouro Nacional, na forma prevista no art. 49, **caput** e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.472/1997;”

63. Trabalhos realizados pelo TCU têm demonstrado deficiências na atuação da Anatel em temas relevantes para o setor, ao que se somam notícias de que a agência não conta com recursos suficientes para execução de suas atividades. Nesse sentido, o aprimoramento da atuação do ente regulador passa, fundamentalmente, pelo cumprimento da determinação acima, haja vista a materialidade dos recursos arrecadados ao Fustel 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 Fustel.

65. Outrossim, há que se garantir a transparência, a fidedignidade e a confiabilidade dos dados apresentados pelas fontes de informação suscitadas. As divergências entre as informações prestadas pela Anatel e pelos órgãos centrais de orçamento e contabilidade da União se repetem no que diz respeito ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

66. O Fust foi instituído pela Lei 9.998/2000, com a finalidade de proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. De acordo com os dados apresentados pela Anatel, entre 2001 e 2015 a arrecadação bruta do Fust teria sido de R\$ 19,44 bilhões, enquanto a STN informou um montante de R\$ 16,04 bilhões. Por seu turno, o saldo do fundo em 30/6/2015, de acordo com a agência reguladora, seria de R\$ 19,44 bilhões, e de R\$ 3,45 bilhões segundo a STN/SOF.

67. Quanto à aplicação dos recursos, a Anatel apontou que, apenas no ano de 2007, foram empenhados R\$ 788 mil, cancelados R\$ 595 mil, pagos R\$ 10,4 mil, restando um saldo a pagar no valor de R\$ 182,4 mil. Diversamente, informações prestadas pela STN/SOF indicam que teriam sido empenhados recursos da ordem de R\$ 2,22 bilhões em despesas identificadas e R\$ 8,92 bilhões em despesas não identificadas.

68. A partir das informações levantadas, percebe-se a necessidade de que sejam averiguadas as

causas das inconsistências entre as fontes de informação consultadas. Como destacado no relatório que precede minha manifestação, as divergências evidenciam que os dados divulgados pela Anatel, responsável por elaborar anualmente as prestações de contas do Fistel e do Fust, não são fidedignos à real situação do Fust e à do Fistel.

69. Acolho, portanto, o encaminhamento alvitado pela unidade técnica no sentido de que a agência dê transparência, em seu sítio na internet, aos dados atualizados dos saldos dos fundos, identificando as destinações dadas aos recursos aplicados. Contudo, devido à relevância de que as informações publicadas sejam consistentes e confiáveis, transmuto a recomendação proposta em determinação à entidade. Outrossim, considerando que a qualidade desses dados depende de conciliação dos valores apurados junto à STN e à SOF, incluo determinação nesse sentido no acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

70. A respeito das destinações dadas aos recursos do Fust, os números apresentados indicam que apenas 1,2% foi utilizado na universalização dos serviços de telecomunicações. Do montante aplicado em outras despesas, foi identificado custeio de remuneração a instituições financeiras que operam financiamentos a projetos de desenvolvimento de tecnologias na área de telecomunicações; implantação de instalações para acesso a serviços públicos; modernização da estrutura de informática do Ministério das Comunicações; assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes; assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados; e auxílio-transporte aos servidores e empregados do Ministério das Comunicações.

71. No entanto, diversamente do Fistel, a lei instituidora do Fust não prevê a possibilidade de transferências de recursos ao Tesouro Nacional nem a atividades diversas daquelas especificadas em seu art. 5º. Como o presente trabalho não se destinou a discutir especificamente as despesas estranhas aos objetivos para os quais o fundo foi constituído, as constatações identificadas justificam que se determine à Segecex que avalie, juntamente com as unidades técnicas competentes, a conveniência e a oportunidade de incluir em seu plano operacional para o período de 1º/4/2016 a 31/3/2017 fiscalização com o objetivo de apurar a possível aplicação dos recursos do Fust sem observância da sua vinculação legal.

72. Quanto ao montante destinado ao Fust, do mesmo modo que o Fistel, o baixo nível de aplicação dos recursos nas finalidades para as quais foi constituído, em contraposição à expansão do setor, apontam para a pertinência de se avaliar o descompasso entre a arrecadação e a destinação dos recursos do fundo.

VI

73. Nos últimos exercícios, esta Corte tem empreendido medidas para aprimorar a sua atuação com foco no resultado da atuação governamental, de modo tanto a cumprir a sua missão institucional como a contribuir para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Nesse contexto, os relatórios temáticos sistêmicos de fiscalização surgem como produtos que, ao tempo em que apresentam um panorama de grandes áreas, nas quais a atuação do governo é fator essencial para a superação de gargalos que dificultam o desenvolvimento nacional, permitem ao Congresso Nacional e à sociedade avaliarem a relação entre a alocação de recursos públicos e a entrega dos bens e serviços pactuados nos planos, nacionais e setoriais, e nas leis orçamentárias.

74. Nesse contexto, o FiscTelecomunicações consolida uma visão estruturada em fiscalizações realizadas por esta Corte ao longo de quinze anos, por meio das quais se tem buscado assegurar o cumprimento dos deveres atribuídos ao Poder Público no setor de telecomunicações, notadamente aqueles previstos no art. 2º da Lei 9.472/1998, os quais, pela sua relevância, julgo oportuno deixar expressos:

“Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em

condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.”

75. O relatório que ora submeto à apreciação deste Colegiado cumpre proficientemente com o objetivo esperado de fornecer elementos que permitam a avaliação do desempenho governamental em relação ao setor, sobretudo em um contexto das relevantes transformações e dos desafios a serem enfrentados. Assim, não posso deixar de expressar meu contentamento e elogiar a atuação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações, pela proficiência e zelo com que realizou os trabalhos que culminaram neste profícuo produto.

Em vista de todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de janeiro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 28/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.293/2015-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
 - 3.2. Responsáveis: André Figueiredo (CPF 259.055.033-20); João Batista de Rezende (CPF 472.648.709-44); Jorge Ricardo Bittar (CPF 269.220.537-53).
4. Órgãos/Entidades: Ministério das Comunicações; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebras).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de levantamento contendo Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), elaborado com o objetivo de chamar atenção para questões relativas à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações vigentes após as privatizações realizadas em 1998, na esteira da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT);

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

9.1. determinar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e em razão de sua obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que:

a) em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal, promova, no prazo de 90 (noventa) dias, a conciliação dos valores correspondentes à arrecadação, à aplicação e ao saldo desses fundos, apresentando as devidas justificativas para as divergências detectadas;

b) dê transparência, em seu sítio na internet, aos dados atualizados sobre as receitas arrecadadas e o saldo desses fundos e identifique, anualmente, as destinações dadas aos seus recursos;

c) informe o cumprimento dos itens “a” e “b” acima no relatório de gestão referente ao exercício de 2016;

9.2. recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que analisem a oportunidade e a conveniência de avaliar o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos nos objetivos que motivaram a criação do Fistel e do Fust, em vista do baixo valor das despesas destinadas aos fins para os quais foram constituídos;

9.3. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de consolidar as diversas ações e planos específicos existentes no setor de telecomunicações em um único instrumento de institucionalização, que explicita a lógica de intervenção estatal no setor, no médio e no longo prazo, contemplando princípios, diretrizes, objetivos, metas, estratégias, ações, indicadores e mecanismos de

monitoramento e avaliação, bem como as competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação e os recursos necessários para a sua implementação;

9.4. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de revisão do PPA 2016-2019, atualmente em deliberação no Congresso Nacional no âmbito do PL 6/2015, adotem providências com vistas a garantir que os indicadores associados ao programa temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Cidadania estejam alinhados às necessidades identificadas no diagnóstico do programa, de forma a permitir o monitoramento tempestivo e efetivo do fenômeno identificado pelo mencionado diagnóstico;

9.5 determinar à Segecex que avalie, juntamente com as unidades técnicas competentes, a conveniência e a oportunidade de incluir em seu plano operacional para o período de 1º/4/2016 a 31/3/2017 fiscalização com o objetivo de apurar a possível aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) sem observância da sua vinculação legal, considerando os critérios de relevância, materialidade e risco frente às demais ações de controle no setor, bem assim os recursos operacionais disponíveis;

9.6. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério da Fazenda; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Ministério das Comunicações; à Agência Nacional de Telecomunicações; e à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.7. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 1/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/1/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0028-01/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral