

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 010.200/2022-3

Natureza: Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações;  
Ministério das Comunicações.

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ANATEL. CELEBRAÇÃO DE COMPROMISSOS DE INVESTIMENTO EM TROCA DO PAGAMENTO DE RECURSOS À UNIÃO. USO INDEVIDO DESSE INSTITUTO EM SUBSTITUIÇÃO À UMA POLÍTICA PÚBLICA DE TELECOMUNICAÇÕES. FALHAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DOS REFERIDOS COMPROMISSOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, Comunicações e Mineração (peça 54), que contou com a anuência dos seus dirigentes (peças 55 e 56).

### *“I. INTRODUÇÃO*

#### *I.1. Deliberação*

*A presente auditoria operacional é resultante de uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Áureo Ribeiro, aprovada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) e remetida ao TCU pelo seu presidente (TC 045.436/2021-5, peças 2 e 3). Essa Solicitação do Congresso Nacional foi apreciada pelo Tribunal na sessão ordinária do dia 25/5/2022, com a prolação do Acórdão 1.160/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que determinou a realização da presente fiscalização.*

#### *I.2. Objetivo e escopo*

*A auditoria buscou, como objetivo geral, avaliar a atuação do Ministério das Comunicações (MCom) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) quanto aos compromissos de investimentos e de abrangência acordados em diversos instrumentos regulatórios e sua aderência às políticas públicas do setor de telecomunicações, a exemplo da política de ampliação do acesso à banda larga, com qualidade e velocidade adequadas, e da política de inclusão digital da sociedade brasileira.*

*Esta fiscalização procurou compreender em que medida esses compromissos de abrangência e investimentos, definidos nos instrumentos pelo MCom e pela Anatel, são aderentes às políticas públicas do setor de telecomunicações e como contribuem para a qualidade dos serviços, inclusão digital e universalização da banda larga. Este trabalho também buscou verificar como ocorre o processo decisório do MCom e da Anatel no estabelecimento e priorização dos compromissos e em que medida esses órgãos têm atuado para evitar a sobreposição de investimentos, além de verificar como a Anatel controla, acompanha e fiscaliza esses compromissos.*

*Não compõe o escopo desta auditoria realizar avaliação de eficácia relacionada a qualidade dos serviços de telecomunicações, objeto da política de compromissos de investimento e*

abrangência. Ressalta-se que a qualidade já foi objeto de diversas fiscalizações do TCU ao longo dos anos, como a auditoria sobre os procedimentos adotados pela Anatel para fiscalizar a qualidade dos serviços prestados aos consumidores de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura (TC 018.022/2013-8 – Acórdão 596/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler e TC 023.133/2015-5), e está prevista no planejamento da unidade para o período de 2024 a 2026 a realização de fiscalização para avaliar o novo modelo de acompanhamento da qualidade dos serviços de telecomunicações pela Anatel.

Em relação à política pública de banda larga, o TCU realizou fiscalização na modalidade levantamento em 2018 (TC 032.508/2017-4 – Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes). O Tribunal, também, realizou levantamento que teve como objetivo compreender as políticas públicas e os programas do governo federal relacionados à inclusão digital (TC 007.688/2015-6 – Acórdão 2.151/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas). Além disso, estão previstas, no planejamento da SeinfraCOM, “auditoria relativa ao planejamento setorial decorrente da formulação da política pública que promova o acesso universal à banda larga” para 2023 e “auditoria coordenada sobre inclusão digital” para o período de 2024 a 2026.

### *I.3. Metodologia do Trabalho*

Com a finalidade de alcançar os objetivos desta auditoria, realizou-se uma pesquisa de ordem qualitativa, com delineamento exploratório e descritivo. Assim, os dados foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com diversos atores do setor, como os representantes do Ministério das Comunicações, Anatel, representantes das diversas prestadoras de telecomunicações, como Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel, Celular e Pessoal (Conexis), Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (Telcomp) e Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint), e representantes da sociedade civil, como a Coalizão Direitos na Rede, e de análise documental (requisição de informações). Realizaram-se também as técnicas Análise Stakeholder (peça 39), Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Riscos (peça 40), buscando identificar os eventos de risco.

A equipe utilizou como principais referências metodológicas os documentos “Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União” (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010), “Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 18, de 12/11/2020), “Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditorias” (Portaria-Segecex 31/2010), “Técnicas de Auditoria Análise Stakeholder” (Portaria-Segecex 5/2002) e “Técnica de Entrevista para Auditorias” (Portaria-Segecex 11/2010).

Com base nos direcionadores dados no voto do Acórdão 1.160/2022-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e na avaliação de riscos elaborada por meio da aplicação da técnica de análise SWOT e das entrevistas realizadas, a equipe definiu as questões de auditoria, bem como o escopo e objetivo do trabalho, conforme consignado no plano de auditoria e na matriz de planejamento (peça 37).

Durante a realização da auditoria, foram enviados ofícios de requisição ao Ministério das Comunicações (peça 26) e à Anatel (peça 12). A partir da análise das respostas recebidas e aplicação dos demais instrumentos de coleta de dados e técnicas de análise previstos na matriz de planejamento, elaborou-se a matriz de achados (peça 41). Os critérios adotados na fiscalização estão descritos no Apêndice A.

## *II. VISÃO GERAL DO OBJETO*

*II.1. A utilização de atos regulatórios para a criação de compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações*

O Ministério das Comunicações e a Anatel, nos últimos anos, intensificaram a inclusão de compromissos de abrangência e outros compromissos de investimentos em diversos instrumentos regulatórios, em troca de recursos públicos que seriam arrecadados pelo Estado, como, por exemplo, os valores a serem recebidos por outorgas de radiofrequência e valores referentes ao pagamento de multas por descumprimento de obrigações regulamentares.

Foram estabelecidos vários compromissos em detrimento da arrecadação pela União. Dentre outros, podemos citar os compromissos associados à concessão da telefonia fixa, definidos nos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU); o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), que foi resultado da troca da instalação de Postos de Serviços de Telecomunicações pela conectividade das escolas públicas urbanas do Brasil; compromissos estabelecidos nos editais de licitação de radiofrequências do 3G, 4G e 5G e sobras; a execução do Programa Norte Conectado; compromissos estabelecidos nos TACs da Tim, Algar e Vivo; obrigações de fazer, que ocorrem quando a Anatel, em vez de aplicar uma multa, impõe a obrigação da realização de investimentos.

A celebração de compromissos de investimentos tem previsão na Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT), no Decreto 9.612/2018, na Portaria-MCom 1.924/2021, nos regulamentos de aplicação de sanções administrativas e de celebração e acompanhamento de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) da Anatel, dentre outros normativos.

O art. 128 da Lei 9.472, de 16/7/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), prevê a imposição de condicionantes aos serviços de telecomunicações prestados em regime privado. O inciso III desse artigo estabelece que os condicionantes deverão ser vinculados a finalidades públicas específicas.

Art. 128. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

(...)

**III - os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes;**

**IV - o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser; (sem grifos no original)**

Nesse sentido, o art. 135 da LGT preconiza que, em caráter excepcional, a Anatel poderá estabelecer que a expedição de autorização seja condicionada à aceitação de compromissos de interesse coletivo pelo interessado. O § 3º do art. 136 dessa mesma lei prevê que será exigida dos vencedores das licitações realizadas pela Agência o cumprimento de compromissos de interesse dos usuários dos serviços de telecomunicações como contrapartida equivalente à vantagem econômica que obtiverem.

Art. 135. A Agência poderá, excepcionalmente, em face de relevantes razões de caráter coletivo, condicionar a expedição de autorização à aceitação, pelo interessado, de compromissos de interesse da coletividade.

Parágrafo único. Os compromissos a que se refere o caput serão objeto de regulamentação, pela Agência, observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade.

Art. 136. Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo.

(...)

**§ 3º Dos vencedores da licitação será exigida contrapartida proporcional à vantagem econômica que usufruírem, na forma de compromissos de interesse dos usuários. (grifos nossos)**

Conforme o art. 137 da LGT, se os compromissos relacionados às autorizações para a exploração de serviços de telecomunicações não forem cumpridos, a prestadora ficará **sujeita** às sanções de multa, suspensão temporária ou caducidade. Ainda de acordo com o art. 140 desse diploma legal, o descumprimento reiterado de compromissos assumidos pode levar à extinção da autorização.

Art. 137. O **descumprimento** de condições ou de **compromissos assumidos**, associados à autorização, sujeitará a prestadora às sanções de **multa, suspensão temporária ou caducidade**.

(...)

Art. 140. **Em caso de prática de infrações graves, de transferência irregular da autorização ou de descumprimento reiterado de compromissos assumidos, a Agência poderá extinguir a autorização decretando-lhe a caducidade. (sem grifos no original)**

O Decreto 9.612/2018 prevê as iniciativas onde deverão ser utilizados os compromissos de expansão e prestação dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel em razão de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios em geral, como também nos casos de celebração de termos de ajustamento de conduta.

Art. 9º **Os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel em função da celebração de termos de ajustamento de conduta, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios em geral serão direcionados para as seguintes iniciativas:** (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)

**I - expansão das redes de transporte de telecomunicações de alta capacidade, com prioridade para:**

a) **idades, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais que ainda não disponham dessa infraestrutura; e**

b) **localidades com projetos aprovados de implantação de Cidades Conectadas;** (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)

**II - expansão da cobertura de redes de acesso móvel, em banda larga, priorizado o atendimento de cidades, vilas, áreas urbanas isoladas, aglomerados rurais e rodovias federais que não disponham desse tipo de infraestrutura;**

**III - expansão das redes de acesso em banda larga fixa, com prioridade para setores censitários, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura; e** (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)

**IV - prestação temporária de serviço de banda larga fixa ou móvel com o objetivo de promover o acesso à internet, para uso individual ou coletivo, de pessoas físicas ou jurídicas estabelecidas em ato do Ministério das Comunicações. (Incluído pelo Decreto nº 10.799, de 2021)**

De acordo com o § 1º do art. 9º do Decreto 9.612/2018, os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações estabelecidos por meio de atos regulatórios em geral serão disciplinados por ato do Ministro de Estado das Comunicações de maneira a orientar as medidas a serem adotadas pela Anatel. No caso do leilão do 5G, por exemplo, foi editada a Portaria-MCom 1.924/2021. O § 2º desse artigo prevê a priorização do atendimento de localidades com maior população potencialmente beneficiada.

*Um importante mecanismo previsto no Decreto 9.612/2018, no § 6º do art. 9º, preconiza que os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações não serão redundantes em relação a outros compromissos estabelecidos em outros atos regulatórios, sejam federais, estaduais ou municipais. Essa previsão tem a finalidade de evitar a sobreposição da implementação de investimentos no setor implementados com recursos públicos.*

*Art. 9º (...)*

*§ 6º Os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações de que trata o **caput** não serão redundantes em relação a compromissos já assumidos em decorrência de outras ações regulatórias da Anatel ou de outras iniciativas federais, estaduais ou municipais. (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)*

*Conforme estabelecido no § 8º do art. 9º do Decreto 9.612/2018, os compromissos deverão ser detalhados no momento de sua atribuição e trazer a previsão dos níveis de serviço e do padrão tecnológico a ser adotado, entre outros aspectos. Foi atribuída à Anatel a obrigatoriedade de publicar, em seu relatório anual, informações relativas às infraestruturas e aos acessos decorrentes dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações (§ 9º do art. 9º do Decreto 9.612/2018).*

*Art. 9º (...)*

*§ 8º Os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações a que se refere o **caput** serão detalhados quando de sua atribuição e serão estabelecidos, entre outros aspectos, os níveis de serviço e o padrão tecnológico a ser adotado. (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)*

*§ 9º A Anatel publicará informações sobre as infraestruturas e os acessos decorrentes dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações, em seu relatório anual, nos termos do disposto no inciso XXVIII do **caput** do art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997. (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)*

*Ficou evidenciado nesta auditoria que o Estado brasileiro tem usado esses compromissos para implementar a política pública relacionada à banda larga, atual serviço de telecomunicação mais demandado pela sociedade, sendo que os investimentos nessa infraestrutura são essenciais para o desenvolvimento do país. Assim, o Estado tem estabelecido, principalmente, compromissos de investimentos nas licitações de radiofrequências e no PGMU, bem como obrigações em decorrência da celebração de termos de ajustamento de conduta com as operadoras.*

*Os serviços de banda larga, seja fixa ou móvel, são prestados no regime privado, onde impera a livre iniciativa e o interesse dos agentes privados. Dessa forma, é necessário que o Estado promova investimentos na expansão dessa infraestrutura em regiões e localidades que naturalmente não seriam atendidas pelo mercado. Nesse sentido, os principais mecanismos utilizados para essa expansão foi a utilização dos compromissos estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios, com a troca de recursos que seriam arrecadados pela ampliação dessa infraestrutura de telecomunicações.*

*Ficou constatado nesta fiscalização que a utilização dos compromissos de interesse da coletividade que deveria ser excepcional, em face de relevantes razões de caráter coletivo, conforme estabelecido no art. 135 da Lei Geral de Telecomunicações, se tornou a regra, dado que os valores previstos para os compromissos de investimento e adicionais superam em muito os valores arrecadados, seja em licitações de radiofrequências, seja em outros atos regulatórios, como TAC e obrigações de fazer. Tendo em vista esse fato, é importante que o legislador pense em uma atualização dessa lei.*

*Com essa opção de utilização de compromissos regulatórios para a ampliação da infraestrutura de telecomunicações, o poder público cria uma lacuna relacionada à elaboração de uma política pública de estado para o setor de longo prazo, onde sejam definidos claramente os objetivos a serem perseguidos pelo país no que se refere ao setor de telecomunicações. No levantamento sobre a Política Pública de Banda Larga realizado pelo TCU (Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes) ficou evidenciado que, apesar de os governos federal e estaduais terem realizado várias ações pontuais ao longo dos anos, não há uma política pública para o setor de telecomunicações com visão de longo prazo.*

*II.2. Os compromissos de abrangência e investimentos criados por diversos instrumentos regulatórios*

*Os principais instrumentos regulatórios que estabelecem compromissos adicionais e de investimentos são os editais de licitação de radiofrequência, termos de ajustamento de conduta, obrigações de fazer e os planos gerais de metas de universalização. A seguir será apresentado um panorama sobre os compromissos estabelecidos por meio desses instrumentos regulatórios.*

*Em 23/6/2022, foi encaminhada diligência à Anatel com o objetivo de levantar informações relacionadas aos compromissos de investimentos estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios e a relação desses compromissos com a política pública do setor de telecomunicações. Dentre outros, foram feitos os seguintes questionamentos (peça 12):*

*a) a relação de todos os compromissos de investimentos e de abrangência acordados em diversos instrumentos regulatórios estabelecidos pela Anatel, a exemplo do PGMU, TACs, obrigações de fazer, leilões de radiofrequências e outros tipos de compromisso como o PBLE;*

*b) os valores econômicos associados a cada um desses compromissos;*

*c) a especificação dos tipos de compromissos e das obrigações de fazer, objeto, município/localidade, prazos e cronogramas e empresas responsáveis pelo cumprimento;*

*(...)*

*Em resposta à diligência, a Anatel informou que foram estabelecidos compromissos de investimento e abrangência por meio dos seguintes instrumentos regulatórios: a) termos de ajustamento de conduta; b) sanções de obrigações de fazer; c) Planos Gerais de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado; d) editais de licitação de radiofrequências; e e) Programa Banda Larga nas Escolas (peça 18, p. 2).*

*Segundo a Anatel, em relação aos Planos Gerais de Metas de Universalização, atualmente existem metas de universalização vencidas ou a vencer estabelecidas nos PGMUs IV e V às concessionárias do STFC – Algar Telecom S.A., Oi S.A. (em recuperação judicial), Sercomtel S.A. e Telefônica Brasil S.A. No tocante à telefonia celular, a agência tem estabelecido nos editais de licitação de radiofrequência compromissos de abrangência. Por meio desses compromissos, as operadoras vencedoras dos certames passam a ter o dever de levar o serviço de telefonia celular para todo o país. As metas dos compromissos de abrangência atuais são decorrentes do leilão do Edital do 5G.*

*Além desses, foram estabelecidos compromissos de instalação de infraestrutura por meio de obrigações de fazer e de termos de ajustamento de conduta (disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/consulta-a-compromissos>, acesso em 25/10/2022). Na tabela a seguir, apresentamos a consolidação da quantidade dos compromissos atuais que foram decorrentes do PGMU IV, PGMU V, obrigações de fazer, Edital do 5G e TACs.*

*Tabela 1 – Consolidação dos compromissos atuais*

	<i>A vencer</i>	<i>At endido</i>	<i>Em Fiscalização</i>	<i>Sob Plano de Conformidade</i>
<i>Obrigações de Fazer</i>	2 60	30	-	-
<i>PGM U IV</i>	-	19 8	-	174
<i>PGM U V</i>	2. 498	-	-	-
<i>TAC</i>	2. 308	75 2	461	-
<i>Editais do 5G</i>	2 2.321	-	-	-

Fonte: Anatel (Painel de Acompanhamento e Controle – Consulta a Compromissos. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/consulta-a-compromissos>. Acesso em: 25/11/2022)

Os principais tipos de instrumentos que foram consolidados na tabela acima foram: a) ampliar portadoras 4G (TACs); b) acesso fixo sem fio com suporte - conexão banda larga (PGMU IV); c) backhaul (Edital do 5G e PGMU V); d) instalar backhaul (TACs); e) ofertar backhaul (obrigações de fazer); e) cobertura do Serviço Móvel Pessoal (SMP) em rodovias (Edital do 5G); f) ofertar SMP em tecnologia 4G ou superior (obrigações de fazer, TACs e Edital do 5G); e g) ofertar SMP em tecnologia 5G (Edital do 5G).

Também foi encaminhada diligência ao Ministério das Comunicações solicitando informações relacionadas aos compromissos de investimentos, a exemplo dos estabelecidos nos programas Norte Conectado e Wi-Fi Brasil. Em resposta, o Ministério apresentou os compromissos relacionados à implantação de infovias do Programa Amazônia Integrada e Sustentável (PAIS) previsto no Edital do 5G (infovias 2 a 6 e 8) e infovia 01, que está sendo implantada com recursos decorrentes do saldo remanescente da digitalização da TV analógica – Edital de 700MHz. Foram apresentados outros programas da responsabilidade do MCom, como os de ampliação do acesso de escolas públicas à internet em banda larga e projeto de expansão de uso e de melhoria das redes e dos serviços de telecomunicações com recursos do Fust; Programa Nordeste Conectado; Wi-Fi Brasil, entre outros.

É primordial que em decorrência da implementação dos compromissos de investimentos e adicionais estabelecidos por atos regulatórios em geral os consumidores tenham acesso a serviço e infraestrutura que não seriam propiciados pela expansão natural das empresas de telecomunicações, em resultado do interesse econômico. Ou seja, os compromissos devem viabilizar ao consumidor final um benefício a que ele não teria acesso se não fossem estabelecidos esses compromissos, de forma a atender o interesse público.

### II.2.1. Editais de Licitação de Radiofrequência

As licitações realizadas pela Anatel para outorga de uso de radiofrequências são regidas pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, com base no art. 163 e no art. 164, inciso I. A Anatel tem adotado um modelo de licitação, por meio do qual oferece lotes compostos por blocos de frequência, que são bens públicos utilizados pelas prestadoras de serviços de

telecomunicações para prestar, em regime de autorização, nos termos do art. 131 da LGT, serviços como telefonia móvel e banda larga móvel.

Diante desse modelo regulatório, a Anatel vem optando por estabelecer, para grande parte do valor calculado para cada bloco de frequência, compromissos de abrangência a serem cumpridos pelo licitante vencedor, em vez da opção da arrecadação de recursos financeiros a serem incorporados aos montantes dos fundos previstos pela legislação (Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, art. 48, LGT; Fust – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, art. 48, § 2º, LGT). Assim, por respaldo do § 3º do art. 136, a opção regulatória da Anatel na valoração da contrapartida à autorização de uso da frequência concedida, embora conste na lei o caráter excepcional, está se dando majoritariamente por meio da definição de compromissos de investimentos e abrangência.

A tabela abaixo apresenta um resumo dos valores econômicos dos compromissos de abrangência estabelecidos nos editais de licitação de radiofrequência. Os valores apresentados na tabela abaixo compreendem os valores mínimos estabelecidos nos respectivos editais de licitação.

Tabela 2 – Valores dos compromissos de abrangência estabelecidos nos editais de radiofrequência

<b>Edital</b>	<b>Faixas de radiofrequência</b>	<b>Valor da faixa de radiofrequência</b>	<b>Valor dos compromissos de abrangência (R\$)</b>	<b>Preço mínimo do Edital (R\$)</b>
002/2007/SP V-Anatel	Edital 3G	4.875.576 .210,03	- 2.081.576.761,51	2.793.999 .448,52
002/2010/PV CP/SPV-Anatel	Edital Banda H (10 +10 MHz)	1.396.428 .679,00	- 276.587.961,00	1.119.840 .718,00
002/2010/PV CP/SPV-Anatel	Edital Banda H (5 + 5 MHz)	634.125.9 28,00	- 67.168.543,00	566.957.3 86,00
001/2011/PV CP/SPV-Anatel	Edital Banda H - Sobras (15 + 15 MHz)	753.066.4 22,00	0,00	753.066.4 22,00
004/2012/PV CP/SPV-Anatel	2,5 GHz e 400Mhz	6.441.636 .786,00	- 4.551.064.023,00	1.890.572 .763,00
002/2014- SOR/SPR/CD- Anatel	700 MHz (Todos os lotes)	10.165.50 6.330,00	- 3.615.720.291,00	7.711.859 .080,00
002/2015- SOR/SPR/CD- Anatel	Edital Sobras -1.800 MHz	686.542.5 01,65	0,00	686.542.5 01,65

002/2015-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital Sobras -2.500 MHz	904.928.6 38,24	0,00	904.928.6 38,24
002/2015-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital Sobras -1.900 MHz	25.688.80 8,02	0,00	25.688.80 8,02
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G - 700MHz	2.300.737 .539,06	- 2.837.440.315,1 2	157.628.4 11,17
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G - 2300MHz (50 MHz)	4.875.336 .549,17	- 5.883.937.064,8 9	409.145.2 83,92
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G - 2300MHz (40 MHz)	3.900.269 .239,33	- 4.707.149.651,9 1	327.316.2 27,13
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G - 3500MHz (Nacional)	24.161.48 9.872,30	- 20.879.450.929, 60	1.285.403 .527,35
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G - 3500MHz (Regional)	6.040.372 .468,08	- 7.505.719.271,7 1	33.171.66 6,25
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G -26000 MHz (20 anos)	8.451.841 .215,05	- 7.606.657.093,5 4	845.184.1 21,50
001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G -26000 MHz (10 anos)	4.225.920 .607,52	- 3.803.328.546,7 7	422.592.0 60,75
<b>TOTAL</b>		79.839.46 7.793,45	- 63.815.800.453, 05	19.933.89 7.063,50

Fonte: elaboração própria, com base nos Informes 343/2022/COGE/SCO (peça 18) e 33/2022/SUE da Anatel (peça 20).

Verifica-se, assim, que desde 2007, o Estado tem feito a opção de destinar parte do valor das outorgas de radiofrequências para a realização de investimentos por meio dos denominados compromissos de abrangência. Nessas licitações da telefonia celular, que inclui a prestação dos serviços de banda larga móvel, a agência tem imposto às operadoras a implementação desses compromissos, estabelecendo a instalação da infraestrutura, com metas e prazos de cumprimento em municípios de todo o Brasil. Ressalta-se a alta materialidade dos valores desses compromissos.

Na tabela abaixo são apresentados os valores atualizados dos compromissos de abrangência estabelecidos nessas licitações.

Tabela 3 – Valores atualizados dos compromissos de abrangência (editais de radiofrequência)

<i>Edital</i>	<i>Faixas de radiofrequência</i>	<i>Valor dos compromissos de abrangência (R\$)</i>	<i>Valor atualizado dos compromissos de abrangência (R\$)*</i>
<i>002/2007/SPV-Anatel</i>	<i>Edital 3G</i>	<i>2.081.576.761,51</i>	<i>4.952.686.844,82</i>
<i>002/2010/PVCP/SPV-Anatel</i>	<i>Edital Banda H (10 +10 MHz)</i>	<i>276.587.961,00</i>	<i>566.918.913,97</i>
<i>002/2010/PVCP/SPV-Anatel</i>	<i>Edital Banda H (5 + 5 MHz)</i>	<i>67.168.543,00</i>	<i>137.674.529,70</i>
<i>004/2012/PVCP/SPV-Anatel</i>	<i>2,5 GHz e 400 MHz</i>	<i>4.551.064.023,00</i>	<i>8.464.275.488,28</i>
<i>002/2014-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>700 MHz (Todos os lotes)</i>	<i>3.615.720.291,00</i>	<i>5.852.717.984,39</i>
<i>001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>Edital 5G - 700 MHz</i>	<i>2.837.440.315,12</i>	<i>3.094.267.820,31</i>
<i>001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>Edital 5G - 2300 MHz (50 MHz)</i>	<i>5.883.937.064,89</i>	<i>6.416.514.567,59</i>
<i>001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>Edital 5G - 2300 MHz (40 MHz)</i>	<i>4.707.149.651,91</i>	<i>5.133.211.654,07</i>
<i>001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>Edital 5G - 3500 MHz (Nacional)</i>	<i>20.879.450.929,60</i>	<i>22.769.329.375,15</i>
<i>001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>Edital 5G - 3500 MHz (Regional)</i>	<i>7.505.719.271,71</i>	<i>8.185.090.444,73</i>
<i>001/2021-SOR/SPR/CD-Anatel</i>	<i>Edital 5G - 26000 MHz</i>	<i>7.606.657.093,54</i>	<i>8.295.164.532,37</i>

	(20 anos)		
001/2021- SOR/SPR/CD-Anatel	Edital 5G - 26000 MHz (10 anos)	3.803.328.5 46,77	4.147.582.2 66,19
<b>Total</b>		63.815.800. 453,05	78.015.434. 421,57

Fonte: elaboração própria, com base nos Informes 343/2022/COGE/SCO (peça 18) e 33/2022/SUE da Anatel (peça 20)

\* Valores atualizados de acordo com o IPCA da data-base dos editais até 11/2022.

O art. 48 da LGT prevê que as outorgas para a exploração dos serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência serão realizadas a título oneroso, constituindo o produto da arrecadação receita do Fistel. Com a imposição dos compromissos de abrangência, a Anatel faz a estimativa do valor total da outorga e do montante necessário para a implementação desses compromissos. O valor a ser investido nos compromissos são abatidos do valor total da outorga, sendo que as operadoras que vencem as licitações recolhem aos cofres públicos apenas a diferença entre esses valores, ficando obrigadas a executarem os compromissos na forma e prazos que forem estabelecidos.

A última licitação de radiofrequências foi direcionada à implantação da tecnologia 5G no Brasil. De acordo com a Anatel, o edital dessa licitação estabeleceu as seguintes obrigações: a) atender 7.430 localidades com 4G ou tecnologia superior até 31/12/2025; b) atender todas as sedes de municípios com 5G até 31/12/2029; c) atender 1.700 localidades não sede com 5G até 31/12/2030; atender 2.349 trechos de rodovia com 4G (totalidade das rodovias federais pavimentadas) até 31/12/2029; d) implantar backhaul de fibra óptica em 530 sedes de municípios até 31/12/2026; e e) investir R\$ 3,1 bilhões para conectividade das escolas públicas (disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/compromissos-do-leilao-do-5g>, acesso em 1/11/2022).

A imposição dos compromissos de abrangência nos leilões de radiofrequências pode ser considerada como uma boa fonte de recursos para a realização de investimentos nas regiões e localidades onde não há interesse de atendimento pelo mercado e o Estado precisa chegar por meio de políticas públicas. Por meio desse mecanismo é priorizada a ampliação da infraestrutura e os valores a serem investidos na execução dos compromissos são descontados do valor da outorga, não sendo arrecadados pelo Tesouro Nacional. No entanto, é necessário que essa fonte de recursos esteja atrelada a um planejamento estatal de longo prazo, que estabeleça objetivos claros para a política pública do setor de telecomunicações.

#### II.2.2. Termos de Ajustamento de Conduta

O art. 173 da Lei 9.472/1997 – LGT atribui à Anatel a competência para aplicar sanções administrativas aos prestadores de serviços regulados por ela por meio de instrumentos tradicionais de sanção, como multa e advertência. Com o avanço da prática regulatória, os órgãos reguladores passaram a fazer uso de outros instrumentos, além dos processos sancionadores. Nesse contexto, a agência passou a utilizar os termos de ajustamento de conduta, que possibilitam a troca de uma conduta exigível por outra negocial, como a implementação de investimentos em infraestrutura, que tenham como finalidade o atendimento do interesse público.

A lei 7.347/1985, denominada Lei da Ação Civil Pública, no §6º do art. 5º, prevê a possibilidade de os órgãos públicos legitimados tomar dos interessados compromisso de

*ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, com eficácia de título executivo judicial. Apesar da previsão legal existir desde a edição dessa lei, a Anatel só passou a prever a utilização de TACs a partir da Resolução-Anatel 629/2013.*

*Assim, a celebração e acompanhamento dos TACs realizados pela agência são regulados por meio da Resolução-Anatel 629/2013. Conforme art. 18 dessa resolução, os compromissos constantes no acordo são divididos em compromissos de ajustamento de conduta irregular e adicionais, que são subdivididos em execução de projetos e concessão temporária de benefícios diretos aos usuários.*

*A celebração de um TAC é resultante de um processo de negociação entre uma operadora e a agência. A vigência desse acordo é de até quatro anos, prazo previsto para o cumprimento de todos os compromissos e investimentos estabelecidos, que devem ter como finalidade a melhoria da prestação do serviço ao usuário. Em decorrência do acordo, a Anatel realiza o arquivamento dos processos sancionatórios relacionados ao TAC. O atraso no cumprimento e a não execução das obrigações previstas no acordo tem como consequência a aplicação de multa. Em caso de descumprimento superior a 50% das obrigações previstas, todo o acordo é considerado descumprido e será cobrado da operadora todo o valor de referência do TAC.*

*Em resposta à diligência, a Anatel informou que até o momento foram celebrados três TACs, com as operadoras Tim S.A., Algar Telecom S.A. e Telefônica do Brasil S.A. De acordo com a agência, por meio desses instrumentos regulatórios foram celebrados acordos de ajustamento de conduta e estabelecidos compromissos relacionados a projetos estruturantes, “que por vezes se relacionam com expansão de infraestrutura”, e compromissos adicionais, “que sempre estão vinculados a investimentos em infraestrutura” (peça 18, p. 3).*

*Segundo a Anatel, o valor de referência do TAC celebrado com a Tim, em junho de 2020, é da ordem de R\$ 639 milhões, sendo que os valores dos compromissos adicionais foram de aproximadamente R\$ 385,7 milhões. Dentre os compromissos estabelecidos, citam-se a implantação de banda larga com tecnologia 4G em 350 municípios ou distritos com menos de 30 mil habitantes desprovidos dessa tecnologia; a oferta de tecnologia 4G em 449 municípios não atendidos pela Tim; a implantação de backhaul de fibra ótica em 238 municípios e a ampliação da oferta de sinal de 4G na faixa de 700 MHz em 1.338 municípios.*

*O TAC celebrado entre a Anatel e a Algar Telecom em dezembro de 2020, de acordo com dados da agência, teve como valor de referência R\$ 44 milhões. O valor estimado para os compromissos adicionais foi de cerca de R\$ 38 milhões. Dentre os compromissos adicionais estabelecidos nesse acordo, está a implantação de Serviço Móvel Pessoal (SMP) com tecnologia 4G ou superior em dois distritos sede de municípios com população inferior a 30 mil habitantes, nove distritos não sede e 22 estações rádio base (ERBs) às margens de rodovia, com cobertura de áreas rurais próximas, onde essa tecnologia não esteja disponível.*

*Em fevereiro de 2022, foi celebrado o TAC com a Telefônica Brasil S.A. O valor de referência desse acordo foi da ordem de R\$ 435 milhões. Os compromissos adicionais foram estimados em aproximadamente R\$ 216 milhões. Foram previstos diversos compromissos de melhoria, como a ampliação do atendimento da tecnologia 4G, com a implantação de 337 ERBs em 284 municípios, a ampliação da capacidade do 4G, com a implementação de 1.024 portadoras em 653 municípios e a implantação de três rotas de backbone de fibra ótica na região Nordeste, interligando 42 municípios.*

*A celebração de TAC pode ser considerada como uma fonte de recursos a serem investidos na infraestrutura do setor de telecomunicações, pois são resultantes de acordos que trocam multas aplicadas às operadoras por obrigações, como a implementação de compromissos adicionais que possibilitam a execução de projetos estruturantes no setor. É importante que os recursos dos TACs*

sejam utilizados em projetos de infraestrutura que tenham como previsão o atendimento a áreas com maior carência dos serviços de telecomunicações, tendo como finalidade a redução das desigualdades sociais e regionais e estejam em consonância com um planejamento de médio e longo prazo.

Tabela 4 – Consolidação dos Valores dos TACs celebrados

<b>Operadora</b>	<b>Data de celebração do TAC</b>	<b>Valor de Referência do TAC</b>	<b>Valor dos Compromissos Adicionais</b>	<b>Valor Atualizado dos Compromissos Adicionais *</b>
TIM S.A.	Junho de 2020	R\$ 639 milhões	R\$ 386 milhões	R\$ 465,6 milhões
Algar Telecom S.A.	Dezembro de 2020	R\$ 44 milhões	R\$ 38 milhões	R\$ 44,3 milhões
Telefônica Brasil S.A.	Fevereiro de 2022	R\$ 435 milhões	R\$ 216 milhões	R\$ 224,9 milhões
<b>TOTAL</b>		R\$ 1,1 bilhão	R\$ 640 milhões	R\$ 734,8 milhões

Fonte: elaboração própria, com base no Informe 343/2020/COGE/SCO-Anatel (peça 18)

\* Os valores foram atualizados de acordo com o IPCA da data-base de celebração dos TACs até 11/2022

### II.2.3. Obrigações de fazer

Além dos TACs, a Anatel tem promovido a utilização de outras medidas sancionatórias alternativas às multas pecuniárias, como as obrigações de fazer. Essas medidas são previstas na Resolução-Anatel 589, de 7/5/2012, que disciplina o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas. Essas alternativas vêm do esforço de aplicação de incentivos à solução de irregularidades e não a litigiosidade administrativa em seus procedimentos para a apuração de descumprimento das obrigações.

Conforme art. 2º, inciso XI, da Resolução-Anatel 589, de 7/5/2012, a obrigação de fazer é caracterizada como sendo “uma sanção mandamental que resulta de ordem emanada pela autoridade administrativa pela qual o infrator é compelido a praticar uma conduta lícita, diversa das obrigações já previstas em lei e regulamento, em benefício do serviço de telecomunicações ou do usuário desse serviço, suficiente para desestimular o cometimento de nova infração”.

Nos artigos 15 e 16 dessa resolução também é apresentada a forma de aplicação desse instrumento regulatório.

Art. 15. As sanções de obrigação de fazer e de não fazer poderão ser aplicadas nas infrações classificadas como leves, médias e graves, cumulativamente ou não com a sanção de multa, quando a autoridade competente, valendo-se da oportunidade e conveniência, verificar que a imposição de prática ou abstenção de conduta à sancionada será mais razoável e adequada para o atingimento do interesse público, devendo a escolha ser devidamente motivada, observados os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

Art. 16. As sanções de obrigação de fazer e de não fazer devem observar os seguintes parâmetros:

I - não podem se restringir ao mero cumprimento das obrigações já impostas ao infrator pelo arcabouço regulatório e pelos contratos ou termos celebrados;

II - devem buscar melhorias para os serviços de telecomunicações prestados pelo infrator, visando evitar danos aos consumidores, melhorar a prestação dos serviços ou sua infraestrutura; e, (Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

III - devem, preferencialmente, guardar pertinência temática com a infração objeto de apuração. (Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

§ 1º O ônus da prova do cumprimento da ordem mandamental imposta pela autoridade competente recairá sobre a sancionada, que, dentro do prazo fixado na decisão condenatória, deverá comprovar o cumprimento da obrigação.

§ 2º O não atendimento da ordem emanada pela autoridade administrativa implicará a conversão da sanção de obrigação de fazer ou de não fazer em multa, independentemente de responsabilização civil ou criminal, que levará em consideração o grau de cumprimento da obrigação imposta e a gravidade da infração originalmente cometida.

§ 3º As sanções de obrigação de fazer e não fazer não se confundem com a determinação para reparação dos usuários prejudicados, nem com as medidas cautelares.

§ 4º As obrigações de fazer que envolverem melhoria na infraestrutura dos serviços de telecomunicações devem, preferencialmente, privilegiar projetos que atendam às necessidades estruturantes previstas no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT), aprovado pela Anatel. (Retificação publicada no DOU de 9/12/2021)

Conforme apresentado pela Anatel no Informe 343/2022/COGE/SCO (peça 18, p. 4), foram materializadas dez sanções de obrigações de fazer em processos de apuração de descumprimento de obrigações. Essas obrigações estabeleceram compromissos relacionados à instalação e manutenção de ERBs 4G e backhaul de alta capacidade em fibra óptica em localidades ou sedes municipais desprovidas dessa infraestrutura de telecomunicações.

De acordo com esse informe, as obrigações de fazer acordadas com as empresas resultaram nos seguintes montantes de investimentos:

Tabela 5 – Montante de investimentos relacionados às obrigações de fazer

<b>Em presas</b>	<b>Valor econômico sobre das obrigações de fazer (R\$)</b>
Nextel	10.821.705,89
Claro	9.009.228,37
Telefônica	127.741.114,90
Tim	27.904.098,47
Vivo	16.578.076,10
Tota	192.054.223,73

I

Fonte: elaboração própria, com base no Informe 343/2022/COGE/SCO (peça 18)

Assim, as obrigações de fazer também podem ser consideradas como fonte de recursos para investimentos no setor de telecomunicações, embora não sejam tão recorrentes. De certa maneira, esse instrumento regulatório também contribui para a expansão da infraestrutura de telecomunicações. Porém, é necessário que os projetos implementados por meio dessas obrigações sejam definidos de acordo com os objetivos da política pública do setor, de maneira a contribuir com a redução das desigualdades existentes na prestação e acesso aos serviços de telecomunicações.

#### II.2.4. Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU)

As obrigações de universalização dos serviços de telefonia fixa, prestados em regime público, são objeto de metas estabelecidas em plano específico elaborado pela Anatel e aprovado pelo Poder Executivo, conforme art. 80 da LGT, materializado por meio do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), que já passou por seis revisões, conforme descrito na tabela abaixo:

Tabela 6 – PGMU: Decretos e período de abrangência

<b>Número da revisão do PGMU</b>	<b>Instrumento Normativo que o estabeleceu</b>	<b>Período englobado pelo plano e suas novas metas</b>
PGMU I	Decreto 2.592/1998	1998 a 2005
PGMU II	Decreto 4.769/2003, alterado posteriormente pelo Decreto 6.424/2008	2006 a 2010
PGMU III	Decreto 7.512/2011	2011 a 2015
PGMU IV	Decreto 9.619/2018	2016 a 2020
PGMU V	Decreto 10.610/2021	2021 a 2025

Fonte: Projeto de auditoria para o relatório de acompanhamento (natureza operacional) – TC 011.523/2022-0

Em relação aos PGMUs, observou-se que as suas diversas atualizações resultaram em alterações nas metas tanto do tipo qualitativa quanto quantitativa. Isso significa que algumas obrigações foram extintas ou trocadas por outro tipo de obrigação distinta da original e outras obrigações permaneceram vigentes, porém tiveram seu escopo e meta reduzidos.

As metas para instalação de infraestruturas previstas nos planos foram definidas para cumprimento pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), as quais atualmente são: Algar Telecom S.A., Oi S.A. – em recuperação judicial (regiões I e II do PGO), Sercomtel S.A., Claro S.A. (Embratel) e Telefônica Brasil S.A.

As primeiras metas, estabelecidas no Decreto 2.592/1998 (PGMU I), estavam relacionadas à expansão dos acessos individuais e coletivos. Em 2003, com a edição do Decreto 4.769/2003 do PGMU II, foram estabelecidas metas relacionadas ao acesso à internet, por meio de postos de serviços de telecomunicações (PST) em área urbana e área rural. Com as alterações promovidas pelo Decreto 6.424/2008, foi incluída a meta de instalação de backhaul nas sedes dos municípios e localidades não atendidas na época. Por meio desse decreto houve a substituição de metas de instalação de PST pela meta de implantação do backhaul (peça 18, p. 6 e 7).

*O decreto que estabeleceu o PGMU III estabeleceu metas relacionadas à manutenção do backhaul instalado por meio das metas do PGMU II e à obrigação de disponibilizar o acesso à infraestrutura, além de reduzir a densidade de telefones de uso público (TUP) por habitante, sendo que previu a utilização do saldo dessa alteração em obrigações de universalização. O Decreto 9.619/2018, que estabeleceu o PGMU IV, previu mais uma redução na densidade de TUP e a implantação de sistemas de acesso fixo sem fio com suporte para a banda larga.*

*Por meio do Decreto 10.610/2021, foi estabelecida como obrigação no PGMU V a instalação de redes de alta capacidade de transmissão de dados (backhaul) em fibra ótica em 380 sedes de municípios e em 2.151 localidades que não dispõem dessa tecnologia. Foi prevista também a utilização dos saldos dos PGMUs anteriores na implementação das metas estabelecidas por meio do PGMU V. Ressalta-se que está em curso no TCU um acompanhamento relacionado à atuação da Anatel quanto à gestão das metas e dos saldos oriundos do PGMU, TC 011.523/2022-0.*

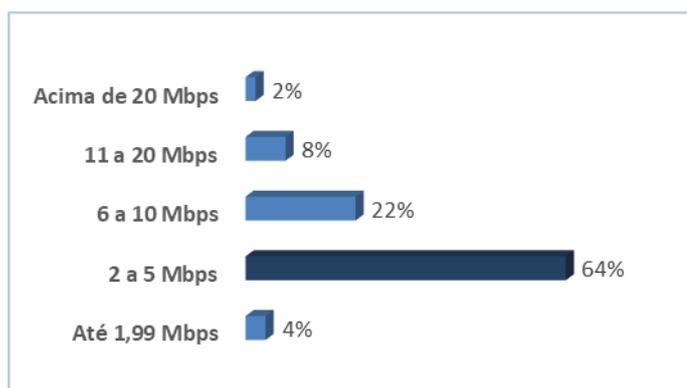
#### *II.2.5. Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)*

*O Programa Banda Larga nas Escolas foi lançado em 2008, após a alteração das metas do PGMU do STFC, que trocou a obrigação das concessionárias de telefonia fixa de instalar postos de serviços telefônicos pela implantação da infraestrutura de backhaul nos municípios.*

*Para isso, foi assinado um termo aditivo contratual nos termos de autorização do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), assinado pelas concessionárias de telefonia fixa no qual as empresas se obrigaram a prestar até 31/12/2025, de forma gratuita, o serviço de banda larga fixa para conexão à internet de todas as escolas públicas urbanas de ensino fundamental e médio de todos os entes da Federação, localizadas em sua área de prestação de serviço.*

*De acordo com a Anatel (peça 18, p. 11), atualmente 64.927 escolas recebem a conexão por meio do PBLE. Das escolas atendidas pelo programa 64% possuem a velocidade média entre 2 e 5 Mbps, 22% entre 6 e 10 Mbps, 8% entre 11 e 20 Mbps e apenas 2% acima de 20 Mbps (Gráfico 1). Ressalta-se que o Tribunal realizou auditoria relacionada à estratégia digital na educação básica (TC 039.811/2020-4), tendo sido prolatado o Acórdão 322/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

*Gráfico 1 – Velocidade Média do PBLE – Escolas Públicas Urbanas*



*Fonte: Anatel. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/plano-banda-larga-nas-escolas>. Acesso em 25/11/2022.*

*Destaca-se que os termos aditivos, que estabeleceram as obrigações às operadoras do STFC em implementar o PBLE, previam que a partir de fevereiro do 2010 as velocidades ofertadas pelo programa deveriam ser equivalentes à melhor oferta oferecida ao público da área onde as escolas estivessem localizadas. Foi previsto também que as operadoras deveriam fazer uma avaliação semestral da velocidade de conexão ofertada a cada escola. No entanto, de acordo com os dados sobre velocidades apresentados pela Anatel e na TIC Domicílios 2021, que serão apresentados na*

segunda parte deste relatório, pode-se inferir que as velocidades oferecidas pelo programa estão bem defasadas.

## II.2.6. Programas do Ministério das Comunicações

### II.2.6.1. Programa Amazônia Integrada e Sustentável (PAIS) – Norte Conectado

O Programa Amazônia Integrada e Sustentável foi institucionalizado por meio do Decreto 10.800/2021. Nesse programa, serão realizados investimentos estabelecidos no âmbito da Licitação do 5G, como também de valores provenientes do saldo remanescente de recursos do compromisso de digitalização da televisão analógica arrecadados por meio da Licitação de 700 MHz, viabilizados por meio da Portaria-MCom 1.924/2021 e da Portaria-MCTIC 6.370/2019, respectivamente.

De acordo com o Ministério, o objetivo do País é “expandir a infraestrutura de comunicações na Região Amazônica, por meio da implantação de um backbone em fibra óptica, visando atender diversas políticas públicas, como as de telecomunicações, educação, pesquisa, saúde, defesa e do judiciário”. Além desse objetivo, o programa tem como finalidade “ampliar o acesso à Internet na região, por meio do compartilhamento da infraestrutura como o setor privado, possibilitando também a integração aos países vizinhos que compõem a Pan Amazônia” (peça 28, p. 11).

Por meio desse programa, serão implementadas oito infovias nos leitos de rios amazônicos, alcançando uma extensão de mais de 10.000 km. Além do backbone, o País tem como meta “por meio de parcerias com prestadores de serviço de telecomunicações da região, a implantação de redes metropolitanas nos municípios conectados”. A infovia 00 foi implementada com recursos do Ministério das Comunicações e de outros órgãos, como Conselho Nacional de Justiça, além de emendas parlamentares. A implementação da Infovia 01 foi viabilizada com recursos oriundos da Licitação de 700 MHz, cuja conclusão está prevista para março de 2023. Para a execução foi feito o aporte de R\$ 165 milhões e ficou a cargo da Entidade Administradora da Digitalização (EAD), sendo acompanhada pelo Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (Gired) (peça 28, p. 12 e 13)

Com os compromissos estabelecidos na Licitação do 5G, serão realizados investimentos para a implementação das Infovias 02 a 06 e 08. O prazo para execução é de até quatro anos e será realizada pela Entidade Administradora da Faixa de 3,5 GHz (EAF), sendo acompanhada pelo Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência na faixa de 3.625 a 3.700 MHz (Gaispi). A estimativa do custo total dessas infovias é de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão. A tabela a seguir apresenta um resumo dos valores e das distâncias relativas às infovias do País.

Tabela 7 – Infovias do País

<b>Infovia</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fibra Óptica Estimada</b>	<b>Investimento (R\$)</b>
Infovia 00	Macapá /AP – Santarém /PA	770 km	82.378.980,88
Infovia 01	Santarém/PA – Manaus /AM	1.100 km	165.000.000,00
Infovia	Tefé /AM – Tabatinga /AM	1.93	268.548.68

<i>Infovia</i> 02	(Atalaia do Norte)	2 km	2,50
<i>I</i> <i>Infovia</i> 03	Macapá /AP – Belém /PA	474, 95 km	98.356.829 ,16
<i>I</i> <i>Infovia</i> 04	(Moura) Novo Airão/ AM - Boa Vista/RR	840, 65 km	118.837.78 6,59
<i>I</i> <i>Infovia</i> 05	Itacoatiara/AM - Porto Velho/RO	1.37 7,5 km	194.447.54 7,00
<i>I</i> <i>Infovia</i> 06	Manacapuru/AM - Rio Branco/AC	2.45 0,56 km	297.177.93 4,20
<i>I</i> <i>Infovia</i> 08	Tabatinga/AM – Cruzeiro do Sul/AM	3.00 6,08 km	358.895.01 0,60
<b>TOTAL</b>		<b>11.9 51,74 km</b>	<b>1.583.642. 770,93</b>

Fonte: elaboração própria, com base no Ofício 23.565/2022/MCOM (Peça 28)

Segundo o MCom, com a implementação de todas as infovias do programa, serão interligadas ao backbone 59 cidades, com a estimativa de atender “cerca de 600 escolas urbanas públicas, 49 Unidades de Saúde e Hospitais e 18 Institutos Federais e de Ciência e Tecnologia”. A população que poderá ser atendida por meio dessa infraestrutura é de aproximadamente dez milhões de pessoas, dado que por meio “do compartilhamento desta infraestrutura com o setor privado, os provedores de internet e as operadoras de telecomunicações, haverá a possibilidade de melhorar a oferta de conexão à internet em banda larga” (peça 28, p. 14).

#### II.2.6.2. Outros Programas do Ministério das Comunicações

Além do PAIS, que é um programa executado, principalmente, por meio de compromissos regulatórios, o Ministério é responsável por outros programas que realizam investimentos no setor de telecomunicações. A seguir será apresentado um panorama desses programas.

##### Programa Nordeste Conectado

O Programa Nordeste Conectado tem como objetivo “expandir a infraestrutura de comunicações na Região Nordeste, por meio da implantação de equipamentos para promover o tráfego de dados em um backbone de fibra óptica ao longo da rede OPGW da Companhia Hidrelétrica do São Francisco”. Esse programa possuiria como finalidade a ampliação do backbone da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), “garantindo alto fluxo de dados para escolas, universidades institutos de pesquisa e hospitais escola” (peça 28, p. 15).

O Nordeste Conectado prevê a “implantação/expansão, por meio de parcerias com provedores locais, de redes metropolitanas em 19 cidades polo próximas às redes troncais, que serão diretamente interligadas ao backbone implantado”. A implementação da rede está sendo financiada pelo Ministério da Educação - MEC (R\$ 20 milhões) e pelo Ministério das Comunicações (R\$ 22 milhões). Em relação à implantação/ampliação das redes metropolitanas, o MCom repassou R\$ 13 milhões à RNP (peça 28, p. 16).

*O MCom estima atender, nas dezenove cidades polo, a 262 universidades, institutos e polos tecnológicos ligados ao sistema RNP. Além dessas instituições, há a previsão de realizar a conexão de 473 escolas de educação básica à internet com recursos do MEC. Poderão ser beneficiadas, também, “cerca de 16 milhões de pessoas, através do projeto wi-fi gratuito nas praças e pelo envolvimento de provedores locais na construção conjunta das redes, que terão uma capilaridade com capacidade de atender com fibra óptica todas as áreas urbanas dos municípios” (peça 28, p. 16).*

*Em entrevista realizada com gestores do ministério ficou demonstrado que o foco do Programa Nordeste Conectado é a ampliação da rede de ensino e pesquisa da RNP, como também da inclusão digital, dado que, em relação às redes metropolitanas, está previsto o compartilhamento da infraestrutura com o setor privado, com o objetivo de utilizar a capacidade excedente para beneficiar a população das cidades onde serão implementadas essas redes, além de atender a órgãos públicos.*

#### Projeto de Infovias Estaduais

*O projeto de implantação de redes de fibra óptica em infovias estaduais da RNP tem o objetivo de “ampliar o acesso à Internet, através da interiorização dessas redes e aumento da capilaridade da infraestrutura de telecomunicações” nas regiões atendidas. O projeto, além de atender às políticas de educação e pesquisa, visa promover um aumento da oferta de serviços de telecomunicações à população “por meio de compartilhamento com o setor privado das redes implantadas nas cidades alcançadas pelas infovias” (peça 28, p. 17).*

*O ministério informou que atualmente estão sendo implantadas pela RNP as infovias Potiguar, de Alagoas e da Paraíba. Está prevista a construção de infovias, por meio da celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Gestão da RNP, nos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, que serão interligadas ao backbone do Programa Norte Conectado.*

#### Programa de Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) - Wi-Fi Brasil

*O Gesac, denominado atualmente de Wi-Fi Brasil, foi instituído por meio da Portaria-MC 256/2002 e tem como objetivo a promoção da inclusão digital e social, além de “incentivar ações de governo eletrônico para a população. De acordo com o Ministério das Comunicações, “atualmente há 17.546 pontos de presença instalados em 3.189 municípios, sendo mais de 12.800 em escolas”. Esse programa “oferece conexões à internet com velocidades de 10, 15 ou 20 Mbps” (peça 28, p. 19).*

#### Programas relacionados ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

*O ministério informou, em resposta à diligência (peça 28, p. 6), que foi aprovada pelo Conselho Gestor do Fust a criação de dois programas que serão executados por meio de recursos do fundo: a) Programa 1 – ampliação do acesso de escolas públicas urbanas e rurais à Internet em Banda Larga e b) Programa 2 – projetos de expansão, de uso e de melhoria das redes e dos serviços de telecomunicações.*

*O Programa 2 é constituído de vários subprogramas que visam a expansão da cobertura do SMP em tecnologia 4G ou superior em áreas rurais, urbanas e em rodovias estaduais sem atendimento; a expansão da infraestrutura de rede de transporte de alta capacidade com fibra óptica e redes metropolitanas em municípios ou setores censitários; a conexão de pontos públicos de interesse à internet em banda larga e a promoção da conectividade de pessoas em situação de vulnerabilidade social por meio de subsídios (peça 28, p. 7).*

*De acordo com o MCom, esses “programas podem ser nas modalidades não reembolsável, reembolsável e garantia” e que até a data de encaminhamento do Ofício 23565/2022/MCOM,*

19/9/2022, ainda não havia sido aprovado nenhum projeto para ser executado neste ano com os recursos advindos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (peça 28, p. 7). Os valores previstos para o ano de 2022 estão descritos na tabela abaixo.

Tabela 8 – Valores previstos para o Fust – Orçamento de 2022

<b>Programa</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Unidade e Orçamentária</b>	<b>Ação Orçamentária</b>	<b>Orçamento 2022 (R\$)</b>
Programa 1: Ampliação do Acesso de Escolas Públicas à Internet em Banda Larga	Não Reembolsável	41902	00UA	10.900.634,00
	Reembolsável e Garantia	74920	00TT	118.461.787,00
Programa 2: Projetos de Expansão, de Uso e de Melhoria das Redes e dos Serviços de Telecomunicações	Não Reembolsável	41902	00TY	18.290.599,00
	Reembolsável e Garantia	74920	00TT	539.659.247,00
<b>Total</b>	<b>Não Reembolsável</b>	<b>41902</b>	<b>00UA</b>	<b>10.900.634,00</b>
	<b>Não Reembolsável</b>	<b>41902</b>	<b>00TY</b>	<b>18.290.599,00</b>
	<b>Reembolsável e Garantia</b>	<b>74920</b>	<b>00TT</b>	<b>658.121.034,00</b>

Fonte: elaboração própria, com base no Ofício 23565/2022/MCOM (peça 28).

Em entrevista com os representantes da sociedade civil organizada, foi relatada a importância de os programas com objetivos de inclusão terem prioridade de utilização dos recursos do Fust. Para eles, esse fundo não deveria ser utilizado para outras iniciativas, que já são contempladas, por exemplo, pelo PGMU, editais de radiofrequências e TACs, sendo que todo o recurso do fundo deveria ser utilizado para a universalização.

Os gestores do Ministério das Comunicações, em entrevista, relataram que a utilização dos recursos do Fust precisa ir além da oferta e ser direcionada, também, para estimular a demanda dos serviços de telecomunicações por meio, por exemplo, da possibilidade de subsidiar famílias em vulnerabilidade social.

### II.3. Trabalhos anteriores do TCU

O Tribunal de Contas da União vem atuado ativamente no controle e na fiscalização dos atos regulatórios relacionados aos compromissos de investimentos, sejam eles editais de radiofrequência, TAC, PGMUs e obrigações de fazer.

Com base no art. 135, caput e parágrafo único, e no art. 136, § 3º, da LGT, os editais de radiofrequência estabelecem compromissos de investimentos como condicionante à aceitação de expedição de autorização. Por força das Instruções Normativas TCU 27/1998 e 81/2018, o

*Tribunal realizou fiscalizações relativas a esses processos licitatórios. A seguir será apresentado um breve resumo dessas fiscalizações.*

*No âmbito do TC 018.171/2007-5, foi realizada a fiscalização que analisou o Edital de Licitação 001/2007/SPV-Anatel para outorga de prestação e uso de radiofrequências do SMP. À época, por meio do Acórdão 1.541/2008-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, foram aprovados com ressalvas o 1º e o 3º estágios da licitação. O 2º estágio desse certame foi aprovado sem ressalvas.*

*O Acórdão 2.644/2010-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, considerou o 4º estágio do Edital de Licitação 001/2007/SPV-Anatel aprovado com ressalvas e não trouxe considerações sobre as deliberações anteriores. Na fiscalização relacionada a essa licitação, já se destaca a necessidade de utilização de dados mais confiáveis nos estudos econômicos que subsidiaram os editais por parte da Anatel.*

*O Edital de Licitação do 3G 002/2007/SPV-Anatel foi analisado por meio do TC 023.855/2007-0. Em decorrência da fiscalização realizada foram prolatados o Acórdão 734/2008-TCU-Plenário e o Acórdão 1.242/2010-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Todos os quatro estágios da licitação foram aprovados sem encaminhamentos específicos.*

*As licitações da banda H e suas sobras foram realizadas por meio do Edital de Licitação 2/2010/PVCP/SPV-Anatel (TC 027.792/2010-2) e do Edital 1/2011/PVCP/SPV-Anatel (TC 019.792/2010-2), respectivamente. A análise realizada para o primeiro edital da banda H se deu por meio do Acórdão 1.894/2012-TCU-Plenário, do Ministro Relator José Jorge, cuja recomendação foi de a Anatel utilizar nas próximas licitações os parâmetros especificados em sua resolução para cálculo do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC). Já para o edital de sobras, o tribunal proferiu a decisão de aprovação dos estágios dessa licitação por meio do Acórdão 1.180/2014-TCU-Plenário, do Ministro Relator Walton Alencar.*

*O processo licitatório de outorga de autorização de uso de radiofrequências nas subfaixas de 451 MHz a 458 MHz, de 461 MHz a 468 MHz e de 2.500 MHz a 2.690 MHz foi analisado por meio do processo TC 007.574/2012-6. Nesse processo mais uma vez foi recomendado o uso e aprimoramento do custo médio ponderado de capital (WACC) previsto em resolução da agência. Os acórdãos relacionados às aprovações das etapas de licitação foram o 2.222/2012-TCU-Plenário e 3.238/2013-TCU-Plenário, ambos do Ministro Relator Walton Alencar.*

*A autorização de uso de radiofrequências na faixa de 700MHz, denominado de leilão do 4G, foi realizada por meio do Edital de licitação 2/2014-SOR/SPR/CD-Anatel. A aprovação do 1º estágio da licitação se deu por meio do Acórdão 2.301/2014-TCU-Plenário do Ministro Relator Benjamin Zymler (TC 016.257/2014-6). Após essa deliberação, os próximos estágios foram aprovados com ressalvas, por descumprimento de prazo, por meio do Acórdão 1.729/2016-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*

*O processo de análise da outorga de uso de sobras das faixas de 1.800MHz, 1.900MHz e 2.500MHz se deu por meio do TC 027.570/2015-0. Como resultado da análise referente ao primeiro estágio dessa licitação, foi prolatado o Acórdão 2.982/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que recomendou à Anatel avaliar, nas futuras licitações, a pertinência de se considerar:*

***9.3.2 na estimativa de investimentos para o Serviço Móvel Pessoal, na ausência de compromisso de cobertura no edital ou em regulamento, a possibilidade de um cenário de aumento gradual de cobertura na área urbana dos municípios, com um foco inicial em regiões mais atrativas, em oposição à premissa de 80% de cobertura desde o primeiro ano de operação;(sem grifos no original)***

*Em relação aos demais estágios dessa licitação, por meio do Acórdão 667/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, não foram detectadas desconformidades nos procedimentos adotados pela Anatel.*

*O último processo de outorga analisado pelo TCU foi o Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel, Edital do 5G. O processo de referência é o TC 000.350/2021-4, cujo Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, do Ministro Relator Raimundo Carreiro, proferiu uma série de determinações, recomendações e ciências à Anatel e ao Ministério das Comunicações.*

*Em síntese, destacam-se encaminhamentos referentes a exigência de garantias de execução para todos os compromissos (item 9.1.2); revisão do cálculo de precificação de alguns compromissos de modo a refletir a exata medida das obrigações impostas às operadoras (item 9.1.11); aperfeiçoamento do texto da minuta do edital, para deixar clara a destinação dos valores ofertados pelas proponentes vencedoras que excederem as obrigações adicionais (9.2.1); e revisão periódica das localidades a serem atendidas (9.2.7).*

*9.1.2. inclua na minuta de edital da licitação do 5G a **exigência das garantias de execução para todos os compromissos de que trata o art. 136 da LGT**, incluindo os que serão executados conjuntamente pelas proponentes vencedoras por intermédio da EAF, em cumprimento aos arts. 89, inciso IV, e 136, § 2º, da LGT e os arts. 14, inciso XIII, e 91, caput e § 2º, da Resolução Anatel 65/1998;*

*(...)*

*9.1.11. reveja o cálculo do item 7.13 do estudo de precificação, associado aos compromissos de abrangência estabelecidos no item 7.6 do Anexo IV da minuta de edital aprovada, de modo a refletir a exata medida das obrigações imposta às operadoras vencedoras no texto do edital; ou, alternativamente, promova a alteração dos compromissos de abrangência definidos no item 7.6 do Anexo IV da minuta de edital, para que reflitam o valor calculado para as obrigações no estudo de precificação, submetendo-se a alteração à nova aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel.*

*(...)*

*9.2.1. aperfeiçoe o texto da minuta do edital do 5G com vistas a clarificar a destinação dos valores ofertados pelas proponentes vencedoras que excederem as obrigações adicionais estabelecidas pela Cláusula 8.8 e anexos correspondentes, nos termos dos arts. 48, § 1º, 89, inciso III, e 164, inciso I, da LGT, visando a evitar que, por divergências interpretativas, parcela do ágio do lance vencedor deixe de ser arrecadado à União ou de ser convertido em compromissos;*

*(...)*

*9.2.7. estabeleça, no edital de licitação do 5G, **revisão periódica das localidades a serem atendidas pelos compromissos de abrangência em tecnologia 4G e backhaul das faixas de 700 MHz, 2,3 GHz e 3,5 GHz**, estabelecendo condições e regras que assegurem a substituição de metas antigas por metas atualizadas, com correspondência técnica e financeira com as originais, de modo a evitar a realização de investimentos públicos em localidades já atendidas (art. 2º, inciso I, alínea “a”, item 2, art. 5º, inciso I, e art. 9º, inciso I, alínea “a”, todos do Decreto 9.612/2018) ou até mesmo a sobreposição de dispêndio de recursos públicos por diferentes instrumentos regulatórios ao longo do tempo (art. 9º, § 6º, do Decreto 9.612/2018); (sem grifos no original)*

*Nos itens 9.1.7, 9.1.8, 9.1.10, 9.2.1 e 9.2.3 do acórdão, foi abordada a questão referente a indicação da destinação dos saldos remanescentes de recursos, de forma a tornar clara a destinação desses saldos para projetos de compromissos de abrangência, em observância a Portaria 1.924/SEI-MCom e em respeito aos princípios da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório. O critério da escolha das localidades também foi objeto de ciência à Anatel (itens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3):*

9.4.1. *o critério estabelecido pela agência de priorizar investimentos dos recursos públicos oriundos do leilão do 5G em localidades que já têm acesso à banda larga móvel, incluindo a escolha daquelas com alto percentual de cobertura (até 95% da área geográfica) em tecnologia 4G, está em dissonância com o art. 9º, inciso II, do Decreto 9.612/2018;*

9.4.2. *a previsão, no edital de licitação do 5G, de procedimento que permita a livre escolha da ordem de atendimento dos compromissos de abrangência pelas proponentes vencedoras afronta as diretrizes da política pública setorial previstas no art. 9º, §2º, do Decreto 9.612/2018 e art. 2º, inciso II, alínea “a”, da Portaria 1.924/2021-MCOM, dado que não assegura que será respeitada a priorização do atendimento de regiões com maior população.*

9.4.3. *a realização de investimentos com recursos do leilão do 5G em compromissos cujos projetos e localidades já estejam contemplados por outras ações regulatórias vai de encontro ao art. 9º, § 6º, do Decreto 9.612/2018, como é o caso, por exemplo, dos municípios de Pernambuco e Minas Gerais contemplados no Termo de Ajustamento de Conduta formado com a operadora Tim e que também são objeto de compromissos da faixa de 2,3 GHz no certame; (sem grifos no original)*

*Por fim, podemos destacar deliberações acerca da falta de definição e execução dos projetos constantes de projetos como da rede Pais (Rede do Programa Amazônia Integrada e Sustentável):*

9.4. *dar ciência à Anatel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:*

(...)

9.4.9. *a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede de infovias contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;*

9.4.10. *a ausência de normativos e mecanismos destinados ao exercício de governança para a rede do País, o que já fora apontado nas recomendações dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão 2.641/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, contraria os arts. 4º e 6º do Decreto 9.203/2017, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;*

9.4.12. *a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede privativa contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e do art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação; (sem grifos no original)*

*Além disso foram apontadas ao Ministério das Comunicações falhas na governança de projetos de maiores vultos, como no caso da Rede Pais.*

9.5. *dar ciência ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:*

(...)

**9.5.2. a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede de infovias contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;**

**9.5.3. a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede privativa contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e do art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;**

(...)

**9.5.6. a ausência de normativos e mecanismos destinados ao exercício de governança para a rede do País, o que já fora apontado nas recomendações dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão 2641/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, **contraria os arts. 4º e 6º do Decreto 9.203/2017**, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação; (sem grifos no original)**

*Em relação às deliberações proferidas nas fiscalizações relacionadas às análises dos editais de licitações de radiofrequências realizadas pela Anatel, em geral não foram abertos processos específicos de monitoramento, dado que esse acompanhamento é realizado nos processos licitatórios seguintes. No entanto, no caso do leilão do 5G foram abertos dois processos para monitorar as deliberações proferidas no Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro: TC 037.614/2021-5 e TC 037.563/2021-1.*

*Além das fiscalizações alusivas às licitações de radiofrequências, o TCU realizou fiscalizações relacionadas aos TACs, que foram iniciadas devido à identificação de possíveis irregularidades na potencial celebração, pela Anatel, de TAC relacionado à universalização e qualidade dos serviços prestados pelas empresas do Grupo Oi, no âmbito da auditoria operacional objeto do TC 023.133/2015-5, que teve como objetivo avaliar a atuação da agência na garantia e melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel no Brasil. Entretanto, em decorrência da recuperação judicial da operadora, o processo foi sobrestado conforme decisão do Acórdão 2.572/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.*

*Em seguida, a SeinfraCOM formulou representações referentes aos TACs que seriam firmados com a Telefônica (TC 022.280/2016-2). Em decorrência desse processo, foi proferido o Acórdão 2.121/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, que trouxe várias deliberações relacionadas aos compromissos adicionais. Em cumprimento à determinação contida no item 9.10 desse acórdão, foram abertos dois processos em 2019, para acompanhamento dos TAC entre a Anatel e as operadoras Algar (TC 038.355/2019-) e Tim (TC 038.359/2019-7).*

**9.4. determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com relação a todos os Termos de Ajustamento**

de Conduta (TAC) a serem assinados pela agência, inclusive os já aprovados pelo Conselho Diretor, que:

**9.4.3. garanta que a soma das sanções aplicáveis à operadora em casos de descumprimento de cada compromisso adicional do TAC, incluindo as multas diárias e a execução do Valor de Referência do item, seja superior ao montante previsto de investimentos para aquele item, sendo superior inclusive ao investimento previsto antes da aplicação do fator de redução de desigualdades sociais e regionais e de execução de projetos estratégicos previsto no art. 19, §§ 2º e 3º da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), quando for adotado, em razão de a situação atual permitir uma possível falta de efetividade do TAC decorrente de sistema de incentivos econômicos possivelmente desequilibrado, em atenção aos princípios da eficiência, da finalidade e do interesse público, previstos no art. 36 da Resolução-Anatel 612/2013 (Regimento Interno da Anatel) e nos arts 19 e 38 da Lei 9.472/1997 (LGT), bem como as finalidades dos arts. 3º, 15, incisos III e IV, 16, 17 e 18 da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC) (seções VI.1 e VII.2.2 do voto condutor deste acórdão);**

**9.4.4. estabeleça, em cada minuta definitiva de TAC a ser aprovada ou no respectivo Manual de Acompanhamento e Fiscalização, todas as condições iniciais necessárias para o devido acompanhamento dos compromissos previstos no acordo e para garantir a segurança jurídica do TAC, em atenção aos arts. 13, incisos I a VII, e 24, da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), e com os princípios do interesse público, da eficiência e da segurança jurídica previstos no art. 36, parágrafo único, da Resolução-Anatel 612/2013 (Regimento Interno da Anatel) c/c o art. 38 da Lei 9.472/1997 (LGT), **contendo necessariamente**, salvo limitação técnica devidamente justificada (seção VII.2.1 do voto condutor deste acórdão):**

**9.4.4.1. a relação final de processos administrativos (Pado) incluídos no TAC;**

**9.4.4.2. a situação atualizada de cada compromisso a ser firmado, com o detalhamento da condição qualitativa e quantitativa de cada uma das metas previstas, no momento da assinatura do TAC;**

**9.4.4.3. as metas e os marcos temporais de avaliação de cada um dos compromissos previstos, com o maior nível de objetividade e de detalhamento possível;**

**9.4.5. delimite clara e previamente o objeto dos TAC que firmar, por meio de obrigações e projetos definidos em seus aspectos essenciais, específicos e suficientemente completos, vedando-se a alteração unilateral por parte da operadora quanto ao objeto do ajustamento de conduta e dos compromissos adicionais, sem prejuízo de alterações bilaterais e consensuais, devidamente instruídas sob os aspectos técnicos e legais por parte da Anatel, nos termos dos arts. 13, incisos I, II, III e VII, 17 e 18, com seus respectivos incisos e parágrafos, da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), e à luz dos princípios administrativos da razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, eficiência, moralidade e segurança jurídica (seção VII.1.3 do voto condutor deste acórdão);**

**9.4.6. em atenção à decisão do Conselho Diretor da Anatel nos termos da Análise nº 68/2017, não admita como compromissos adicionais em TAC as ações, atividades e investimentos que já tenham sido realizados pelas operadoras ou que estejam em andamento no momento da assinatura do instrumento, com vistas a garantir o interesse público do ajuste e a sua efetividade (seção VII.3.6 do voto condutor deste acórdão); (sem grifos nos original)**

Nesse contexto, por meio dos Acórdãos 618/2020-TCU-Plenário e 548/2020-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas, foram tecidas algumas recomendações, porém não foram detectadas irregularidades que desaconselhassem a celebração desses TACs.

*Além dos TACs, a Anatel tem promovido a utilização de outras medidas sancionatórias alternativas às multas pecuniárias, como as sanções de obrigações de fazer, previstas na Resolução Anatel 589, de 7/5/2012. Apesar de a Anatel já ter firmado alguns compromissos baseados em obrigação de fazer, não há processos no TCU relacionados aos instrumentos firmados.*

*A respeito do PGMU, historicamente o TCU tem acompanhado as diversas mudanças que vêm ocorrendo com as metas de universalização e a atuação da agência ao fazer a gestão de tais obrigações atreladas aos contratos de concessão de telefonia fixa conforme tabela a seguir:*

*Tabela 9 – Atuação do TCU relacionada à fiscalização dos PGMUs*

<i>Tipo de processo</i>	<i>Deliberação</i>
<i>Auditoria operacional sobre cumprimento do PGMU I (TC 012.581/2003-3)</i>	<i>Acórdão 1.778/2004-TCU-Plenário, do relator Min. Augusto Sherman</i>
<i>Monitoramento do Acórdão 1.778/2004-TCU-Plenário e fiscalização do PGMU II (TC 004.445/2008-8)</i>	<i>Acórdão 873/2010-TCU-Plenário, do relator Min. Augusto Nardes</i>
<i>Auditoria operacional que monitorou o Acórdão 873/2010-TCU-Plenário e fiscalizou o PGMU II (TC 029.210/2010-0)</i>	<i>Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário, do relator Min. José Jorge</i>
<i>Monitoramento do Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário (TC 030.025/2014-1)</i>	<i>Acórdão 1.943/2015 – TCU – Plenário, do relator Min. Vital do Rêgo.</i>

*Fonte: elaboração da SeinfraCOM*

*A deliberação mais recente sobre o assunto, Acórdão 1.943/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, foi referente ao monitoramento de acórdãos passados, da fiscalização do PGMU III e de parte da tramitação do PGMU IV:*

*9.8. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que, a partir da publicação do Decreto Presidencial que aprovar o Plano Geral de Metas de Universalização IV (PGMU IV), discipline, na regulamentação do PGMU IV, a forma de aplicação dos saldos dos recursos de universalização, incluindo os saldos atualizados da troca de metas de PSTs por **backhaul**, conforme o § 2º do art. 13 do Anexo ao Decreto 4.769/2003, com redação dada pelo Decreto 6.424/2008, bem como os outros eventuais saldos remanescentes, apurados em função de desonerações das concessões, e que venham a ser destinados à manutenção ou ao cumprimento de novas metas;*

*Tendo em vista a realização desse monitoramento, algumas determinações e recomendações feitas em fiscalizações anteriores foram consideradas cumprida (determinação 9.3 do Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário), implementadas (recomendações 9.4.1, 9.4.3, 9.4.5 e 9.4.8 do Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário e 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.6 do Acórdão 874/2010-TCU-Plenário), em implementação (recomendações 9.4.2 e 9.4.6 do Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário e 9.3.5 do Acórdão 874/2010-TCU-Plenário) e não implementada (recomendação 9.4.7 do Acórdão 2.542/2013-TCU-Plenário).*

**III. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES TEM SIDO REALIZADA, PRINCIPALMENTE, POR MEIO DOS**

## COMPROMISSOS DE INVESTIMENTOS E ADICIONAIS ESTABELECIDOS POR MEIO DE ATOS REGULATÓRIOS EM GERAL

A previsão de utilização excepcional dos compromissos de interesse da coletividade, prevista no art. 135 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), tem sido utilizada como regra pelo Ministério das Comunicações e pela Agência Nacional de Telecomunicações, dissociada de um planejamento estatal de longo prazo para o setor de telecomunicações, com a definição de objetivos, público-alvo, ações, metas, indicadores, prazos, responsáveis por ações, competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação, previsão de fontes de financiamento e de recursos necessários a sua implementação, mecanismos de monitoramento e avaliação e a previsão da periodicidade de sua atualização.

Embora sejam necessários avanços em termos de planejamento estatal de médio e longo prazos para o setor de telecomunicações, ao longo dos últimos anos, o Brasil tem obtido avanços significativos em relação à velocidade média da banda larga fixa e ao aumento da população coberta com redes de transporte em fibra óptica. Todos os atores ouvidos durante a realização desta auditoria acreditam que em certa medida a implementação dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações estabelecidos por meio de atos regulatórios em geral contribuiu para a ampliação da oferta do serviço de banda larga, qualidade e inclusão digital. Para alguns desses atores todo investimento é um ganho, porém a Anatel, além de estabelecer os compromissos, precisa prever também o regramento de como será ofertado o serviço ao usuário.

Apesar dos avanços ocorridos no setor, há a necessidade de um planejamento governamental que contribua para a redução das desigualdades regionais relacionadas ao acesso a essas tecnologias, a fim de que a velocidade média da banda larga atinja as regiões mais remotas e que as redes de transporte de fibra óptica sejam implementadas em um percentual maior de localidades e municípios. O planejamento estatal do setor de telecomunicações também precisa enfrentar a questão da inclusão digital de toda a sociedade brasileira, principalmente das pessoas das classes menos favorecidas, de maneira que possam ter acesso de qualidade à internet em tecnologia de banda larga, independentemente da localidade e da região onde residam.

Segundo os incisos I, II e III do art. 7º do Decreto 9.612/2018, que dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações, faz parte das competências do Ministério das Comunicações a elaboração da política do setor, *in verbis*:

Art. 7º Compete ao Ministério das Comunicações, em relação às políticas públicas de telecomunicações: (Redação dada pelo Decreto nº 10.799, de 2021)

I - detalhar seus objetivos e suas diretrizes e divulgar seus resultados;

II - definir as diretrizes, as estratégias, as ações e os mecanismos de monitoramento e acompanhamento;

III - supervisionar o monitoramento e o acompanhamento das ações decorrentes dos objetivos e das diretrizes, a ser realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel;

(...)

Ressalta-se que o TCU realizou em 2018 um levantamento sobre a Política Pública de Banda Larga. Em decorrência dessa fiscalização, foi prolatado o Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes. Dentre os encaminhamentos dados nesse acórdão, destacam-se as recomendações feitas ao então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) para que, na alocação de recursos da política pública de banda larga, utilize critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, bem como elabore plano nacional de banda larga de médio e longo prazos.

9.3. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações que:

**9.3.1. na alocação de recursos da política pública de banda larga, utilize critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, de acordo com o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal;**

**9.3.2. estabeleça em normativo a ordem de prioridade dos compromissos de investimentos a serem realizados na infraestrutura de banda larga;**

**9.3.3. elabore plano nacional de banda larga de médio e longo prazos, com previsão de fontes de financiamento e de recursos necessários a sua implementação, com definição de ações, metas, indicadores, prazos, responsáveis por ações, competências de atores envolvidos, instâncias de coordenação, mecanismos de monitoramento e avaliação e previsão da periodicidade de sua atualização, dada a previsão dos arts. 1º, inciso I, 7º, inciso II, e 24, incisos I, II, V, VI e VII, do Decreto 8.877/2016;**

**9.3.4. considere, nas ações e planos de governo referentes à banda larga, como também nos processos de elaboração dos Planos Plurianuais, as ações multissetoriais e interfederativas relacionadas à banda larga, a fim de evitar sobreposição e/ou desperdício de recursos públicos;**

**9.3.5. estabeleça em normativo a publicação de relatório anual de acompanhamento e avaliação das ações de banda larga, tendo em vista a verificação do alcance de metas e resultados. (sem grifos no original)**

*Em entrevista realizada com gestores do Ministério das Comunicações durante a fase de execução desta auditoria, ficou evidenciado que a recomendação de elaboração de um plano nacional de banda larga não foi cumprida, como também não se encontra na agenda do ministério a elaboração de um planejamento de médio e longo prazos para o setor de telecomunicações. Foi colocado pelos gestores que o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (Pilpi) “fornece um pouco a função de longo prazo”. Também citaram que o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert), os Decretos e outros normativos do Ministério refletem o planejamento de longo prazo.*

*No entanto, esses planos e os normativos citados não se materializam em um planejamento de longo prazo específico para o setor de telecomunicações, com objetivos e público-alvo claramente definidos. O Pilpi, tem como objetivos, entre outros, “fornecer uma visão de longo prazo para orientar os investimentos em infraestrutura que envolva os seus diversos setores” e “promover a compatibilidade entre os diversos planos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo Federal” (incisos I e VI do Decreto 10.526/2020). Verifica-se assim, que o próprio Pilpi já prevê a existência de planos setoriais.*

*O Pilpi traz uma projeção para o investimento em infraestrutura no setor de telecomunicações para o período de 2021 a 2030 (cenário de referência), tendo como base o investimento das cinco maiores operadoras. Também apresenta um cenário transformador, que estima o fluxo de investimentos necessários para o setor até o ano de 2050. Porém, esse plano não substitui um planejamento do setor de telecomunicações e nem tem esse objetivo (Decreto 10.526/2020).*

*Em relação ao Pert, ficou evidenciada a sua importância para a definição dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações, pois por meio desse plano são mapeadas as lacunas existentes e que poderão ser atendidas por meio de políticas públicas. O Pert configura um grande diagnóstico da infraestrutura de telecomunicações do Brasil, previsto no art. 22 da Lei Geral de Telecomunicações, e não se materializa em um planejamento estatal de médio e longo prazos para o setor.*

*De acordo com a Anatel, o Pert “contém o diagnóstico do atendimento com banda larga no país”. Por meio desse plano, a agência mapeia a infraestrutura existente e identifica as*

necessidades de cada região, a fim de adotar ações que promovam ampliação do acesso e qualidade dos serviços, entre outras. (disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/pert>, acesso em: 8/11/2022). Contudo, em entrevista realizada com representantes da sociedade civil, foi relatado que o Pert apresenta estatísticas macros e não apresenta os “bolsões de exclusão”. Citaram como exemplo o caso de São Paulo, que tem “bolsão de milhares de pessoas com acesso precário ou acesso caro”. Para esses stakeholders a universalização, que é papel da política pública, foi esquecida.

Para os representantes da sociedade civil organizada, ouvidos em entrevista, a falta de planejamento prejudica a ampliação do acesso a todas as camadas da população. A partir do surgimento de demandas, se faz tudo muito rápido, o que dificulta o atingimento dos objetivos a serem alcançados. Para esses entrevistados, os regramentos têm que ser pensados antes e não no momento da implementação dos compromissos. Nesse sentido, citaram exemplo de compromisso de ampliação da infraestrutura, que não trouxe expresse quem irá prestar o serviço, o que caracteriza uma omissão no sentido de garantir que as pessoas tenham o acesso.

Como exemplo de compromisso, cuja obrigatoriedade de as operadoras prestarem efetivamente o serviço, e não apenas instalar a infraestrutura, não foi oficializada em contrato ou instrumento semelhante, citamos o compromisso de implantação de sistemas de acesso sem fio com suporte para conexão em banda larga estabelecido no PGMU IV, que foi instituído pelo Decreto 9.619/2018.

**Art. 20.** As concessionárias do STFC na modalidade local **devem implantar sistemas de acesso fixo sem fio com suporte para conexão em banda larga nas localidades** indicadas no Anexo IV.

**Parágrafo único.** Os sistemas de acesso fixo sem fio deverão viabilizar tecnicamente, em regime de exploração industrial, a oferta de conexão à internet por meio de tecnologia de quarta geração – 4G ou superior.

**Art. 21.** O atendimento ao disposto no art. 20 deverá ocorrer por meio da implantação de uma estação rádio base em cada localidade indicada no Anexo IV. (sem grifos no original)

A forma como a política pública do setor tem sido implementada, por meio do estabelecimento e implantação de compromissos de investimento e abrangência estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios desvinculada de um planejamento de médio e longo prazos, não consegue enfrentar todos os problemas existentes. Essa forma de desenho pontual da política pública no momento da elaboração de um determinado instrumento não consegue tratar dos diversos problemas relacionados à qualidade adequada dos serviços, inclusão digital e desigualdades de acesso entre as diversas regiões do país.

Nesse sentido, é de fundamental importância que o Ministério das Comunicações elabore planejamento de médio e longo prazos, principalmente em relação à banda larga, atual tecnologia mais demandada pela sociedade e que dá suporte a diversos serviços.

De acordo com Martins apud TCU (2014), “políticas públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos”. A política pública é composta por um ciclo, formado por um “conjunto articulado das macroetapas de formulação, implementação e avaliação” (TCU, 2014).

O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014) apresenta um modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, constituído por cinco estágios, descritos na tabela a seguir.

Tabela 10 – Cinco estágios do ciclo de políticas públicas

Resolução Aplicada a	Estágios do ciclo da
----------------------	----------------------

<i>Problemas</i>	<i>política pública</i>
<i>1. Reconhecimento do Problema</i>	<i>1. Formação de Agenda</i>
<i>2. Propostas de Solução</i>	<i>2. Formulação da Política</i>
<i>3. Escolha da Solução</i>	<i>3. Tomada de Decisão Política</i>
<i>4. Efetivação da Solução</i>	<i>4. Implementação da Política</i>
<i>5. Monitoramento dos Resultados</i>	<i>5. Avaliação da Política</i>

*Fonte: Referencial para Avaliação de Governança em Pol. Púb. (TCU, 2014, p 24)*

*O referencial apresenta oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas, de forma a incrementar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos. A seguir serão descritos alguns desses componentes. Planos e Objetivos são componentes do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas. A espinha dorsal de uma política pública é formada pela definição de prioridades, objetivos e metas a serem atingidos (DIAS, 2012 apud TCU 2014, p. 46). Segundo o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014, p. 45):*

*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, delineadas em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.*

*Em relação à institucionalização de uma política pública, é importante que ela seja formalizada de forma jurídica e oficial, com a previsão de normas, padrões e procedimentos que estabeleçam as competências e as atribuições dos atores envolvidos (PROCOPIUCK, 2013 apud TCU, 2014, p. 43). Apresenta-se, no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas, como uma boa prática para o componente institucionalização:*

*Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidade), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (CALMON, 2013; CIPFA, 2004, ANAO, 2006; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006 apud TCU, 2014, p. 44 e 45).*

*Além disso, a política pública deve prever mecanismos de monitoramento e avaliação para acompanhar a implementação de suas ações, verificando os resultados com o objetivo de aperfeiçoar a política. A execução das ações delineadas pela política pública deve ser monitorada de forma constante, de maneira a realizar avaliações periódicas, com a finalidade de que haja aperfeiçoamento do desempenho e que os objetivos estabelecidos pela política sejam atingidos (TCU, 2014, p. 60). De acordo com BUNIVICH (1999 apud TCU, 2014, p. 60):*

*O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Através dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os*

*recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de insucesso. O monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência da política verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas.*

*A definição de objetivos, metas e atores envolvidos também faz parte das etapas para a caracterização e desenho da política pública estabelecidas no Guia Prático de Análise Ex Ante – Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal (CASA CIVIL; IPEA, 2018, p. 72). De acordo com esse guia (p. 73), na definição dos objetivos também deve constar a previsão ou estimativa do tempo necessário para a execução da política pública e, também, a utilização de indicadores para um melhor entendimento dos resultados. De acordo com o Guia Prático de Análise Ex Ante – Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal (CASA CIVIL; IPEA, 2018, p. 71 e 87):*

*(...) A formulação da política envolve um conjunto de instituições e atores na busca de objetivos relacionados a demandas de determinado público-alvo envolvido em um problema específico. A implantação da ação pública compreende o uso de meios e mecanismos apropriados, promovendo resultados e cumprindo metas de acordo com os objetivos previstos no desenho original.*

*(...)*

*A definição dos atores e do arranjo institucional responsável no desenho da política pública compreende o estabelecimento de deveres e atribuições, com diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política. (...)*

*A Constituição de 1988, no inciso III do art. 3º, enumera como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais. O inciso VII do art. 170 do texto constitucional estabelece a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da ordem econômica. No mesmo sentido, o art. 5º da Lei 9.472/1997 (LGT) prevê que na disciplina das relações econômicas no setor de telecomunicações deverá ser observado, entre outros, o princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais.*

*Dessa forma, verifica-se que é primordial para a redução das desigualdades sociais e regionais e para que haja uma maior inclusão digital da população brasileira a institucionalização de planejamentos de médio e longo prazos para o setor de telecomunicações, principalmente em relação à tecnologia de banda larga, com objetivos e público-alvo nitidamente definidos. Para Procopiuck (2013, apud TCU, p. 43) “A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados”.*

*III.1. Processo decisório do Ministério das Comunicações e da Anatel no estabelecimento dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações*

*Como visto no parágrafo 108 desta instrução, compete ao Ministério das Comunicações a elaboração da política pública do setor de telecomunicações. Nessa perspectiva, o § 1º do art. 9º do Decreto 9.612/2018 preconiza que ato do Ministro de Estado das Comunicações disciplinará os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações de forma a orientar as medidas adotadas pela Anatel.*

*§ 1º Ato do Ministro de Estado das Comunicações disciplinará os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações de que trata o caput de forma a orientar as medidas adotadas pela Anatel.*

*A Lei Geral de Telecomunicações, no inciso I do art. 19, atribui à Anatel a competência para implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações. Já o Decreto*

*Geral de Telecomunicações, Decreto 9.612/2018, em seu art. 8º, estabelece que compete à Anatel, observadas as competências estabelecidas na LGT, a implementação e a execução da regulação do setor de telecomunicações, orientada pelas políticas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações.*

*Em relação aos compromissos, o art. 9º do Decreto 9.612/2018 estabelece as iniciativas que deverão ser beneficiadas com o estabelecimento de compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel em função da celebração de termos de ajustamento de conduta, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios em geral:*

*I - expansão das redes de transporte de telecomunicações de alta capacidade, com prioridade para:*

*a) idades, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais que ainda não disponham dessa infraestrutura; e*

*b) localidades com projetos aprovados de implantação de Cidades Conectadas;*

*II - expansão da cobertura de redes de acesso móvel, em banda larga, priorizado o atendimento de cidades, vilas, áreas urbanas isoladas, aglomerados rurais e rodovias federais que não disponham desse tipo de infraestrutura;*

*III - expansão das redes de acesso em banda larga fixa, com prioridade para setores censitários, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura; e*

*IV - prestação temporária de serviço de banda larga fixa ou móvel com o objetivo de promover o acesso à internet, para uso individual ou coletivo, de pessoas físicas ou jurídicas estabelecidas em ato do Ministério das Comunicações.*

*Os parágrafos segundo, terceiro e quarto desse artigo estabelecem a priorização da implementação dos compromissos: a) localidades com maior população potencialmente beneficiada; b) localidades identificadas como relevantes por outras políticas públicas federais; e c) setores censitários com escolas públicas.*

*Em entrevista realizada com a Anatel, demonstrou-se que o processo de escolha dos compromissos depende do tipo de instrumento regulatório. No caso do PGMU, a agência faz uma proposta e encaminha para o MCom, conforme estabelecido pelo art. 80 da LGT. A definição dos compromissos estabelecidos na licitação do 5G foi feita a partir do Decreto 9.612/2018 e da Portaria-MCom 1.924/2020, como também do mapeamento da infraestrutura existente. Quanto aos TACs e obrigações de fazer, observa-se esse decreto e a Portaria-MCOM 2.556/2021, além dos regulamentos da agência.*

*De acordo com gestores da Anatel, ouvidos em entrevista, ficou evidenciado que, em relação às obrigações de fazer, quanto às localidades que serão atendidas, 60% obedecem ao critério estabelecido no § 3º do art. 9º do Decreto 9.612/2018, para atender a localidades mais populosas, e 40% é escolhido de forma livre pela operadora.*

*De uma forma geral, os compromissos criados pelos diversos instrumentos regulatórios foram estabelecidos de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações em decretos e portarias, mas desvinculados de um planejamento de médio e longo prazos. Ressalta-se que ficou demonstrado, que foram criados compromissos, como por exemplo o compromisso de implantação de sistemas de acesso sem fio com suporte para conexão em banda larga estabelecido no PGMU IV, prevendo apenas a ampliação da infraestrutura de rede em tecnologia 4G, sem a previsão da obrigatoriedade da prestação do serviço de telefonia e banda larga móveis, o que pode*

resultar na implementação de uma infraestrutura que não será usada para oferta do serviço aos usuários.

III.2. As desigualdades relacionadas à oferta e à demanda dos serviços de banda larga precisam ser enfrentadas pelo Estado

A expansão dos serviços de telecomunicações no Brasil, incluindo o de banda larga, principalmente nas regiões e localidades que não possuem viabilidade econômica e não seriam atendidas naturalmente pelas operadoras, tem sido realizada, essencialmente, pela implementação de compromissos de investimento e abrangência estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios, não atrelados a um planejamento estatal de longo prazo do setor de telecomunicações. Ainda há muita disparidade na oferta, na qualidade e no acesso à internet em banda larga entre regiões e localidades do país, bairros de uma mesma cidade e classes sociais. Nesse sentido, a política pública precisa avançar para uma maior inclusão digital da sociedade brasileira.

Atualmente, os serviços de telecomunicações, principalmente o de banda larga, são essenciais para o desenvolvimento econômico e social. A infraestrutura de banda larga possibilita o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) em vários setores da economia, podendo ter como resultado um aumento da competitividade do país no contexto global. O acesso à internet por meio da tecnologia de banda larga oportuniza benefícios na educação, cultura, saúde, pesquisa e desenvolvimento (P&D), inovação, entre outras áreas. De acordo com o Banco Mundial (2016), a internet, do mesmo modo que os setores de energia e de transporte, tornou-se parte essencial da infraestrutura de um país e um fator de produção em quase todas as atividades da economia moderna.

Em relação aos serviços de telecomunicações, a Lei 9.472/1997 define, nos incisos I, II, III e VIII do art. 2º, como deveres do poder público: i) garantir à população o acesso aos serviços de telecomunicações em condições adequadas, tarifas e preços razoáveis; ii) estimular a expansão do uso de redes de serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da sociedade; iii) adotar medidas que promovam a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários; e iv) criar condições para a ampliação da conectividade e da inclusão digital.

A importância dos serviços de telecomunicações, principalmente o de banda larga, que promove o acesso à internet em alta velocidade, está refletida nessas previsões normativas estabelecidas pela Lei Geral de Telecomunicações e se relacionam com o direito da população brasileira de ter acesso a esses serviços com regularidade e parâmetros de qualidade adequados em todo o território nacional.

Nesse sentido, a política pública do setor precisa priorizar investimentos que tenham como objetivo a massificação e a universalização do acesso à internet de toda a sociedade brasileira, dando prioridade para a expansão das redes de telecomunicações, que são essenciais para o desenvolvimento das pessoas e do país, de maneira a propiciar a redução do número de excluídos digitais e das desigualdades regionais. Além da política de acesso é preciso, também, incentivar a demanda, propiciando meios para que toda a população tenha acesso aos benefícios que podem ser obtidos com o uso da tecnologia.

De acordo com o Banco Mundial (2012), os países que obtêm maior sucesso no desenvolvimento da tecnologia de banda larga adotam políticas que atuam tanto no lado da oferta, como da demanda do serviço. Por isso, além da construção de mais redes para cobrir todas as regiões e localidades do país, que é o que tem sido implementado por meio dos compromissos estabelecidos em atos regulatórios em geral, é necessário que o Poder Público observe em suas políticas a questão da demanda, especialmente da população mais carente.

*Esse estudo afirma que os esforços para aumentar a demanda geralmente se dão em três categorias: capacidade de pagamento, conhecimento e atratividade. Assim, é necessário que a política pública contemple todas essas dimensões. As ações relacionadas à capacidade de pagamento devem contemplar o custo tanto dos equipamentos quanto dos serviços de acesso à banda larga. A categoria do conhecimento está relacionada à alfabetização digital e ao uso de banda larga em educação e pequenas e médias empresas. Já a categoria de atratividade refere-se à promoção de serviços, incluindo os de governo eletrônico, aplicações e conteúdo.*

*Os gestores do Ministério das Comunicações, em reunião, sinalizaram que atualmente estão analisando medidas relacionadas à demanda. Foi relatada, também, a possibilidade de utilização de recursos do Fust para subsidiar famílias em estado de vulnerabilidade social, como, por exemplo, oferecendo descontos na conta desses usuários. Da mesma forma, os gestores da Anatel também colocaram que a proposta de alteração do Pert aponta a necessidade de a política pública prever ações relacionadas à demanda.*

*Em relação como poderiam ocorrer os estímulos à demanda, a sociedade civil organizada, em entrevista, colocou que o subsídio não resolveria o problema, pois a política pública tem que pensar o longo prazo. Para esse grupo, é necessário que haja regras claras de como os novos investimentos a serem realizados com recursos do Fust irão beneficiar a sociedade e garantir a universalização.*

*É importante destacar que, quanto à maneira de prestação do serviço, a banda larga pode ser classificada em fixa e móvel. Do ponto de vista regulatório, entende-se como banda larga fixa todos os acessos disponibilizados pelas prestadoras do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e como banda larga móvel os acessos realizados por meio do Serviço Móvel Pessoal (SMP).*

*Os serviços de banda larga fixa (SCM) e móvel (SMP) são prestados no regime privado, regido pelo princípio constitucional da livre iniciativa, sem preço regulado. Contudo, esses serviços podem ser submetidos às obrigações regulatórias impostas pela Anatel, como é o caso dos compromissos de abrangência vinculados às licitações de faixas de frequências necessárias para a prestação desses serviços, e aos requisitos de qualidade estabelecidos pela Agência.*

*De acordo com a OCDE (2016), as redes de banda larga possuem um papel primordial na transformação que as tecnologias digitais estão propiciando nas economias e nas sociedades. Essas redes, ao reduzir o custo de acesso à informação e ao ampliar os meios para o compartilhamento de conhecimento, promovem a participação cidadã, melhoram a prestação de serviços públicos, além de contribuir para a criação de novos bens, serviços, modelos de negócios e empregos. Para essa organização, as redes de banda larga são o pilar fundamental das economias digitais, sendo que o aumento da disponibilidade dessa infraestrutura, bem como a utilização eficaz dos serviços prestados por meio dela proporcionam produtividade e inclusão social. Dessa forma, a OCDE apontou como um grande desafio a garantia de que todos tenham acesso à banda larga.*

*No cenário internacional, é reconhecida a importância da infraestrutura de banda larga para o desenvolvimento dos países. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável com dezessete objetivos relacionados a educação, saúde, igualdade, meio ambiente, entre outros aspectos. Dentro dessa agenda, foi previsto como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a ampliação do acesso às tecnologias de informação e comunicação (item c do objetivo 9).*

*9.c Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020.*

*Apesar dos avanços, em parte implementados por meio dos compromissos de investimento e abrangência, esse ODS não foi plenamente alcançado em 2020. O preço dos serviços não é acessível a todas as classes sociais, regiões e localidades do país. Ainda existem muitas áreas sem cobertura móvel, principalmente nas zonas rurais, que têm preços mais caros para o acesso à internet, especialmente pelo fato de a prestação do serviço nessas áreas ser feito por meio da tecnologia satelital.*

*Ressalta-se que a infraestrutura de banda larga possibilita que o uso das TIC contribua para o desenvolvimento dos indivíduos, empresas e órgãos governamentais. O uso das TIC tanto pode contribuir para a redução das desigualdades regionais e socioeconômicas e para melhorar a qualidade de vida das pessoas, como também para a manutenção das desigualdades e para o aumentando da exclusão digital. A ampliação do acesso à tecnologia de banda larga para todas as camadas da população pode contribuir para a redução dessas desigualdades.*

*No contexto atual de globalização da economia, que tem como característica a velocidade de construção do conhecimento e de disseminação da informação, a tecnologia de banda larga é imprescindível para o desenvolvimento individual e coletivo. O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, conforme preconiza o art. 7º da Lei 12.965/2014. O inciso I do art. 2º da LGT atribui ao Poder Público o dever de garantir o acesso às telecomunicações a toda a população. Assim sendo, em vista da relevância da infraestrutura de banda larga para o desenvolvimento social e econômico do país, o Poder Público precisa garantir o acesso a essa tecnologia a todos os brasileiros, buscando o aumento da competitividade, o progresso da sociedade e a redução das desigualdades sociais e regionais.*

### III.2.1 Panorama da banda larga fixa e móvel no Brasil

*Com o objetivo de mostrar o atual cenário da banda larga, como também apresentar os problemas e as demandas que requerem a atenção do Estado por meio de uma política pública de médio e longo prazos, serão apresentados a seguir dados relacionados ao acesso e à utilização dessa tecnologia em nosso país. É importante que o Poder Público avance no sentido de elaborar um planejamento de longo prazo para o setor de telecomunicações, que trate de forma mais clara e definida os problemas existentes relacionados as desigualdades de acesso, incluindo oferta, demanda, qualidade do serviço de banda larga, atualização tecnológica da infraestrutura, e não apenas, estabelecer políticas pontuais, como é o caso dos compromissos estabelecidos em atos regulatórios em geral.*

*Ficou demonstrado que os compromissos de investimento e de abrangência podem ser considerados como boas fontes de recursos para a implementação da política pública do setor de telecomunicações. No entanto, não podem ser utilizados como única forma de atuação do poder público para levar a tecnologia de banda larga a toda população brasileira, dado que são estabelecidos de forma pontual e não são recorrentes, não abrangendo de forma sistêmica os problemas de inclusão digital, acesso e qualidade, que não serão resolvidos pelo mercado e precisam da atuação estatal.*

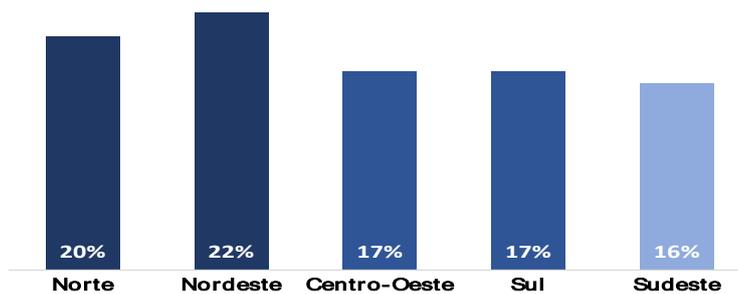
*Para demonstrar as discrepâncias existentes em termos de oferta e demanda dos serviços de banda larga, serão apresentados dados relacionados ao SCM e ao SMP, com números sobre a densidade de acessos por domicílios, tipos de tecnologia, velocidade de conexão em banda larga fixa e a cobertura móvel, entre outros, de acordo com dados da Anatel e da pesquisa TIC Domicílios 2021.*

*De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2021, 82% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet, sendo que na área urbana são 83% e na área rural 71%. Essa pesquisa demonstrou uma desigualdade de domicílios conectados nas diferentes classes econômicas. Enquanto os domicílios da classe A estão completamente conectados (100%), apenas 61% dos*

domicílios das classes D e E contam com acesso à rede mundial de computadores. Os domicílios da classe B conectados corresponderam a 98% e da classe C, 89%.

Tendo como referência essa pesquisa, constata-se que a desigualdade do acesso à internet no Brasil também ocorre entre as diferentes regiões do país. Os maiores percentuais de domicílios que não possuem acesso à internet são os das regiões Nordeste (22%) e Norte (20%). O gráfico abaixo ilustra o percentual de domicílios sem acesso, por região do país.

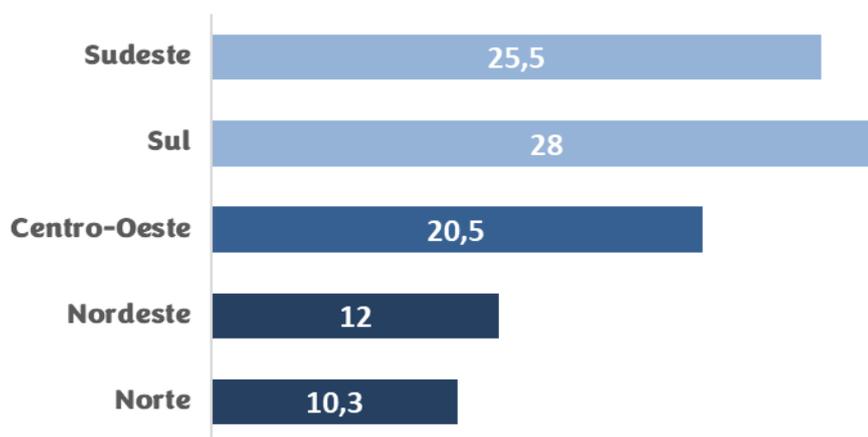
Gráfico 2 – Proporção de domicílios sem acesso à internet, por região do país



Fonte: CGI.br/NIC.br – TIC Domicílios 2021.

Segundo dados da Anatel, em agosto de 2022, foram registrados no país 43,7 milhões de acessos em banda larga fixa, sendo que a densidade correspondeu a 20,5 (acessos/100 habitantes). No entanto, a densidade de acessos no país ocorre de forma desigual. Os maiores percentuais situam nas regiões Sul (28,0), Sudeste (25,5) e Centro-Oeste (20,5), seguidos do Nordeste (12,0) e do Norte (10,3) (disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/banda-larga-fixa>, acesso em 7/10/2022).

Gráfico 3 – Densidade de acesso/100 habitantes do SCM por região do país



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Anatel

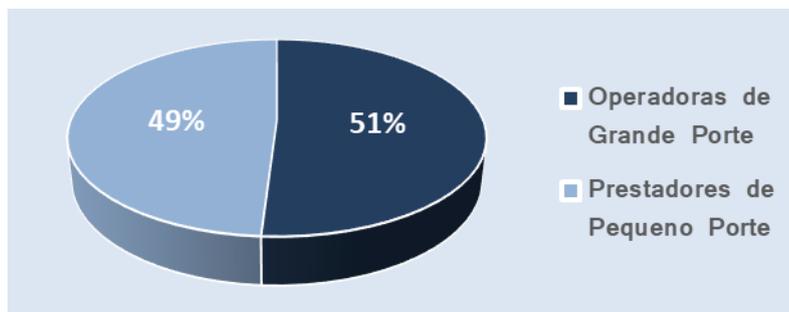
Tendo em consideração as diferentes tecnologias utilizadas pela banda larga fixa, observa-se a maior ocorrência das que utilizam fibra óptica (29,62 milhões), seguida da tecnologia que utiliza o cabo coaxial (8,98 milhões) e de cabo metálico (3,12 milhões). Além dessas tecnologias, outras utilizam redes via rádio (1,73 milhões) e por satélite (331,7 mil). Aproximadamente 14 milhões de acessos ainda são realizados por outras tecnologias e não por meio da fibra óptica, demonstrando a necessidade de ampliação dessas redes, que propiciam uma melhor qualidade do acesso à

internet (disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/banda-larga-fixa>, acesso em 7/10/2022).

No tocante à velocidade de conexão, observa-se que 9,1% dos acessos em banda larga fixa estão na faixa de até 12 Mbps. O maior percentual (85,2%) corresponde a velocidades acima de 34 Mbps (disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/banda-larga-fixa>, acesso em 7/10/2022). É importante ressaltar que as velocidades apontadas são medidas com base nas previstas nos pacotes vendidos pelas operadoras e não na real velocidade de tráfego.

A expansão do serviço de banda larga fixa, principalmente nos pequenos municípios e localidades remotas, tem sido feita basicamente pelos Prestadores de Pequeno Porte (PPPs) que, atualmente, segundo dados da Anatel de agosto de 2022, são responsáveis por 49,4% dos acessos. Esses prestadores têm ampliado as redes de fibra óptica nas regiões do país consideradas menos atrativas economicamente, possibilitando o acesso à internet em banda larga aos brasileiros que vivem nessas regiões. Ressalta-se que essa ampliação não está ligada aos compromissos estabelecidos nos diversos instrumentos regulatórios.

Gráfico 4 – Acessos de banda larga fixa por porte da prestadora – Agosto/2022



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Anatel

No que se refere à rede do Serviço Móvel Pessoal, que além da prestação do serviço de voz, serve de suporte para o acesso à internet em banda larga móvel, mais especificamente as redes 3G, 4G e 5G, de acordo com dados da Anatel de agosto de 2022, o mercado brasileiro está concentrado em três grupos econômicos (Telefônica, Claro e Tim), que contam com aproximadamente 98% dos acessos a esse serviço (disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/telefoniamovel>, acesso em 8/10/2022).

Conforme os dados da agência de agosto de 2022, houve 236,1 milhões de acessos em banda larga móvel, sendo a densidade (acessos/100 habitantes) equivalente a 105,3. Os acessos por meio da tecnologia 3G corresponderam aproximadamente a 26,3 milhões. O total de acesso do 4G atingiu cerca de 206,5 milhões. A tecnologia 2G contou com aproximadamente 25 milhões de acessos. A base de 5G Non Stand Alone teve cerca de 3,3 milhões de acessos e a do 5G Stand Alone cerca de 316,8 mil acessos.

Segundo a Anatel, a tecnologia 4G está presente em 5.476 municípios, cobrindo 88,30% da população brasileira. Ainda em relação ao 4G, o percentual da população coberta na área urbana corresponde a 98,27% e na área rural 34,27%. Já a tecnologia 3G cobre 5.540 municípios e 89,52% da população, sendo 99,19% na área urbana e 37,07% na área rural (Relatório de Acompanhamento do SMP do 2º Semestre de 2021, p. 55, disponível em [https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2021#R2021\\_46](https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2021#R2021_46), acesso em 11/10/2022).

De acordo com o Relatório de Experiência em Redes Móveis (Janeiro de 2022) da Opensignal, que apresenta as taxas de velocidade de download da tecnologia 4G no Brasil por

operadora, a maior foi de 23,4 Mbps. As outras operadoras apresentaram as seguintes velocidades de download: 17,7 Mbps, 16,7 Mbps e 11,2 Mbps (disponível em: <https://www.opensignal.com/reports/2022/01/brazil/mobile-network-experience>, acesso em 11/10/2022). Essas velocidades estão abaixo da média global de download da banda larga móvel que é de 29,4 Mbps (disponível em: [https://cdn.opensignal.com/public/data/reports/pdf-only/data-2022-02/opensignalglobalmobilenetworkexperiencefebruary2022\\_3.pdf](https://cdn.opensignal.com/public/data/reports/pdf-only/data-2022-02/opensignalglobalmobilenetworkexperiencefebruary2022_3.pdf), acesso em 11/10/2022). Verifica-se, assim, a necessidade de ampliação da infraestrutura relacionada às redes móveis para que o serviço possa contar com uma maior qualidade.

Relativamente à velocidade da conexão dos domicílios com acesso à internet, apenas 11% dos domicílios das classes D e E possuem velocidades acima de 51 Mbps, diferentemente do percentual de domicílios das classes A (46%) e B (35%). A desigualdade também ocorre entre os domicílios das diferentes regiões do país. Enquanto apenas 14% dos domicílios da região Nordeste têm velocidades acima de 51 Mbps, na região Sul são 34%. Nos domicílios da área rural, apenas 9% apresentam essa velocidade de conexão, diferentemente da área urbana, cujo percentual é de 25%.

Segundo a TIC Domicílios 2021, o principal motivo elencado para a falta de internet nas residências que não possuíam conexão foi o custo do serviço, que foi considerado muito caro por 31% dos entrevistados. Nas regiões Norte e Nordeste, o alto custo do serviço foi apontado como um motivo para a falta de internet em 37% e 36% dos domicílios sem acesso, respectivamente. Um estudo realizado pelo Ipea constatou que o custo da banda larga no Brasil é alto para a realidade socioeconômica brasileira, representando 4,5% da renda mensal per capita, sendo que nos países desenvolvidos representa somente 0,5% (Ipea, 2010).

Esse indicador relacionado ao custo da banda larga em nosso país é sentido principalmente pelas famílias de baixa renda. Uma forma de minimizar o impacto do alto custo do serviço de banda larga é o compartilhamento da internet com domicílios vizinhos. Segundo a TIC Domicílio 2021, do total de domicílios com acesso à internet, os que mais compartilham a internet com domicílio vizinho são os da área rural (29%), das classes D e E (26%), da região Nordeste (25%) e os que ganham até um salário mínimo (23%).

Pode-se apontar a alta carga tributária, abrangendo impostos, taxas e contribuições gerais e específicas, englobando nestas os fundos setoriais de telecomunicações, como uma das possíveis causas que contribuem para o custo elevado dos serviços de banda larga no Brasil. Esse fato impõe obstáculos para que as classes menos favorecidas economicamente tenham acesso à internet, além de impactar negativamente as políticas de inclusão digital. Uma importante medida tomada, que pode amenizar o alto custo da banda larga, foi a edição da Lei Complementar 194/2022, que considerou os serviços de comunicações como essenciais e indispensáveis, estando sujeitos a uma alíquota máxima de 17% ou 18%, conforme o estado.

### III.2.2 Perfil dos usuários de banda larga

A pesquisa TIC Domicílios, tendo como base a definição da União Internacional de Telecomunicações – UIT (2014), considera como usuário de internet o indivíduo que acessou a rede pelo menos uma vez nos três meses anteriores à realização da pesquisa. A TIC Domicílios analisa o contingente de usuários de internet dentre a população com dez anos ou mais, que residem em áreas urbanas e rurais do país.

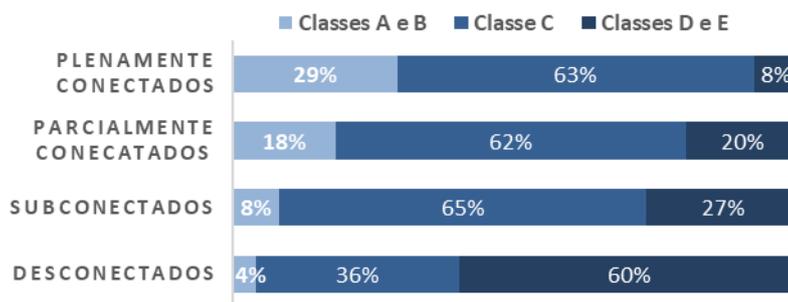
O percentual de usuários de internet no Brasil, tendo em consideração o critério descrito no parágrafo anterior, conforme os dados da TIC Domicílios 2021, é de 81% da população brasileira com dez anos ou mais, o que correspondeu a aproximadamente 152 milhões de brasileiros. Na zona urbana esse percentual é de 82% e na zona rural de 73%.

O percentual de entrevistados que afirmaram nunca ter acessado à rede corresponde a 14%, sendo 13% na área urbana e 18% na área rural. Dentre os indivíduos com idade superior a 60 anos, o percentual dos que nunca acessaram a internet corresponde a 47%. A desigualdade também se reflete entre os usuários das diferentes classes sociais, enquanto 98% dos respondentes da classe A são usuários de internet, 26% dos das classes D e E nunca acessaram a rede. Dentre os indivíduos com ensino superior, 94% são usuários da rede, ao passo que 29% dos que tem apenas o ensino fundamental não são considerados usuários.

Em um estudo realizado pela PWC & Instituto Locomotiva (2022), foi desenvolvido um “Índice de Privação Online”, que definiu quatro perfis de usuários brasileiros da internet: i) plenamente conectados; ii) parcialmente conectados; iii) subconectados e iv) desconectados. Para definir esses perfis, o estudo levou em consideração, entre outras informações, a duração do pacote de dados contratado, as limitações de acesso a conteúdo, a utilização apenas de aplicativos que não consomem dados, as ações para economizar dados, o entendimento da relação entre dados disponíveis e atividades desenvolvidas, a necessidade de usar outras estratégias para usar a internet como wi-fi, a compra de pacote de dados extra.

De acordo com esse estudo, entre os plenamente conectados, 29% pertencem à classe A e B, 63% à classe C e somente 8% pertencem às classes D e E. Já entre os usuários desconectados, os pertencentes às classes D e E correspondem a 60%.

Gráfico 5 – Perfis de usuários da Internet por classe social



Fonte: Estudo PWC & Instituto Locomotiva (2022)

O estudo da PWC & Instituto Locomotiva (2022) demonstra que 100% das pessoas da Classe A acessam à internet. Em contraponto apenas 64% dos indivíduos das classes D e E tem acesso à rede. As desigualdades estão presentes também entre os estudantes de escolas públicas (78%) e de escolas privadas (98%), pessoas com ensino fundamental (73%) e com ensino superior (96%), entre outros.

Dessa forma, é necessário que a política pública avance no sentido de oportunizar aos indivíduos das classes menos favorecidas o acesso à internet em banda larga, tão essencial para o desenvolvimento das pessoas no contexto atual. Por isso, além da expansão dos serviços, como temos visto com a implementação dos compromissos de investimentos e abrangência estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios, são necessárias ações que estimulem a demanda e a alfabetização digital dessa parcela da população brasileira.

III.3. A política pública do setor de telecomunicações precisa avançar para propiciar melhorias na qualidade dos serviços prestados pelo setor, principalmente dos serviços de banda larga

A Lei Geral de Telecomunicações, no inciso III do art. 2º, atribui ao Poder Público o dever de adotar medidas que propiciem a qualidade dos serviços de telecomunicações compatíveis com a

*exigência dos usuários. No mesmo sentido, o Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, assegura ao usuário o direito à manutenção da qualidade contratada da conexão à internet.*

*Para o acesso a um serviço de maior qualidade, o usuário de internet precisa de uma rede com alta velocidade que oportunize a ele uma melhor experiência de acesso aos diversos recursos oferecidos pela rede. É importante salientar que, quanto maior a largura de banda, ou seja, da capacidade de transmissão de dados de uma rede, maior será a velocidade de tráfego dos dados e de conexão, pois, quanto mais alta a velocidade da conexão, melhor será a qualidade e mais rápido o envio e o recebimento de documentos, sons, imagens e vídeos, entre outros.*

*Para determinar a largura de banda para um acesso de qualidade à internet em uma residência, por exemplo, é necessário saber como é o uso da rede e a quantidade de pessoas que acessam a internet no local. De forma exemplificativa, podemos citar que, em um domicílio onde os residentes assistem a filmes e programas por meio de streaming, baixam arquivos pesados e jogam online será necessário muito mais banda do que em uma residência onde as pessoas usem a internet somente para verificar e-mail e ocasionalmente assistir a um programa online (Nic.br, disponível em: <https://internetquepreciso.nic.br/>, acesso em: 24/10/2022).*

*De acordo com o Nic.br, no que se refere ao uso residencial, para um acesso à internet de qualidade são necessárias as seguintes taxas mínimas de velocidade de download: a) streaming de vídeos – 5 Mbps; b) navegação na Web (uso geral) – 1 Mbps; c) jogos online – 3,75 Mbps; d) download de arquivos (13 minutos para 5Gb) – 5 Mbps; e) atividade de áudio – 0,3 Mbps (Nic.br, disponível em: <https://internetquepreciso.nic.br/>, acesso em: 24/10/2020). Pode-se concluir que, para ter um acesso de qualidade à internet, podendo usufruir de todas as oportunidades oferecidas pela rede, um determinado usuário precisará de uma velocidade de internet mínima entre 10 e 25 Mbps.*

*Atualmente, como visto no parágrafo 168, 81% dos brasileiros com dez anos ou mais são considerados usuários da internet, porém nem todos tem acesso a uma banda larga de qualidade, como demonstram os dados apresentados na TIC Domicílios 2021. Entre os vários problemas que impactam a qualidade da banda larga, podemos citar o preço desse serviço, principalmente para os usuários de baixa renda, a falta de infraestrutura e a qualidade e a distribuição do sinal entre diferentes bairros de uma cidade, como também, entre as diversas regiões do país, impactando principalmente as localidades mais remotas.*

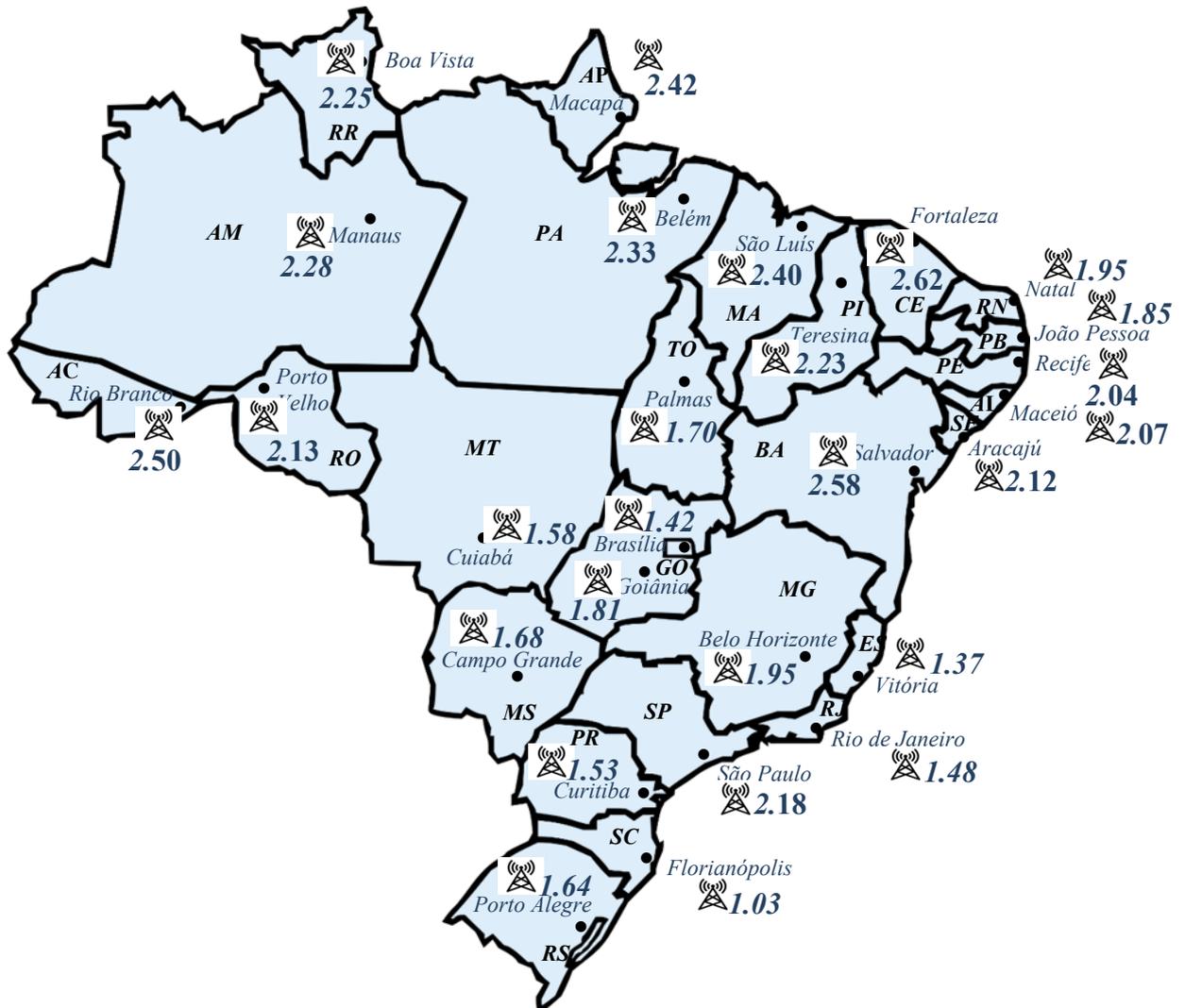
*Pesquisas indicam que é preciso avançar em termos de cobertura do serviço móvel. Os compromissos regulatórios relacionados a esse serviço estabelecem percentuais de cobertura, mas não especifica a quantidade de usuários a ser atendida por cada Estação Rádio Base (ERB), o que pode impactar a qualidade. Por exemplo, nas áreas mais periféricas e afastadas, onde o número de ERBs é bem menor que nas áreas mais centrais, a população sofre com instabilidades no sinal e menores velocidades de conexão à internet, pela falta da infraestrutura adequada. Para uma maior qualidade desse serviço é necessária a instalação de mais ERBs, também conhecidas como antenas da telefonia celular.*

*A instalação desses equipamentos (ERBs) tem como um dos principais obstáculos as legislações dos municípios. As alterações recentes na Lei 13.116/2015, conhecida como lei de antenas, realizada por meio da Lei 14.424/2022, poderão, em parte, resolver os principais entraves à instalação de ERBs nos diversos municípios do país. De acordo com as novas regras, as prefeituras têm sessenta dias para expedir licenças de instalação de antenas de celular. Caso esse prazo não seja cumprido, as operadoras estão liberadas para fazer a instalação desses equipamentos (§ 1º do art. 7º da Lei 13.116/2015 c/c o § 11 do art. 7º da Lei 13.116/2015).*

*Segundo um levantamento realizado pelo Movimento Antene-se (2021), ficou constatado que todas as capitais do país apresentam uma quantidade de ERBs insuficiente para garantir aos*

usuários a prestação do serviço de banda larga móvel com qualidade. De acordo com esse trabalho, a quantidade de ERBs recomendada é de até 1.000 usuários para cada infraestrutura (disponível em: <https://antene-se.org.br/>, acesso em: 17/10/2020). O levantamento aponta que em todas as capitais do Brasil não há um número suficiente de ERBs para atender a todos os usuários do serviço móvel com qualidade adequada, o que acaba gerando menores velocidades de conexão à internet e limita a experiência do usuário (Figura 1).

Figura 1– Taxa de habitantes por ERB nas capitais do Brasil



Fonte: Movimento Antene-se, a partir de dados da Teleco e do IBGE

De acordo com o levantamento do Movimento Antene-se, o Brasil está bem abaixo da média mundial de ERBs/habitantes. Em 2020, enquanto a média mundial era de 1.695 habitantes/antena, a do Brasil era de 2.153 habitantes/antena (disponível em: <https://antene-se.org.br/>, acesso em: 17/10/2020). Ressalta-se que, quanto maior for o número de pessoas atendidas pela mesma antena, pior será a qualidade da banda larga móvel. Verifica-se que são necessários investimentos em termos de infraestrutura de telecomunicações para que os usuários das diversas regiões e localidades do Brasil, principalmente os que moram em áreas desassistidas, possam ter o sinal de qualidade.

Em um estudo realizado pela Teleco & Abrintel (2021) sobre a infraestrutura de ERBs no município de São Paulo, ficou constatado que os problemas referentes a essa infraestrutura estão relacionados diretamente com a renda dos usuários e as regiões que esses vivem. Ficou

demonstrado que quanto menor a renda dos habitantes de determinado bairro da cidade, pior é o sinal da internet banda larga (disponível em: <https://antene.org.br/wp-content/uploads/2022/03/202105-Estudo-Infraestrutura-Telecom-cidade-de-SP-Abrintel.pdf>, acesso em 17/10/2022).

Nesse estudo da cidade de São Paulo (Teleco & Abrintel, 2021), ficou evidenciado que as áreas com o pior sinal de internet em banda larga móvel ficam nos distritos onde os moradores possuem menor renda, devido a média maior da quantidade de habitantes por infraestrutura disponível (disponível em: <https://antene.org.br/wp-content/uploads/2022/03/202105-Estudo-Infraestrutura-Telecom-cidade-de-SP-Abrintel.pdf>, acesso em 17/10/2022). Constata-se, assim, que os cidadãos das classes menos favorecidas possuem um acesso ao serviço de banda larga móvel de forma desigual quando comparados aos que possuem renda mais alta.

Esses estudos apontam que o ideal é ter no máximo mil habitantes atendidos pela mesma infraestrutura. A média do município de São Paulo é de 2,2 mil habitantes por ERB, sendo que apenas vinte distritos dessa cidade tem a infraestrutura considerada adequada para uma boa qualidade da internet móvel. Os problemas relacionados à falta de infraestrutura ocorrem principalmente nos distritos com renda mais baixa. Ressalta-se que quanto maior o número de pessoas atendidas pela mesma infraestrutura, menor será a velocidade de conexão para cada um deles, o que impacta diretamente na qualidade do serviço, sendo que os usuários que estiverem mais distantes da ERB ficam praticamente sem sinal.

É importante ressaltar que o serviço de banda larga fixa (SCM) é contratado por velocidade de tráfego enquanto os contratos do serviço de banda larga móvel (SMP) são feitos com base na quantidade de dados a ser consumida. Esse fato tem como resultado limitações de acesso aos usuários de baixa renda, devido aos planos contratados com franquias insuficientes, o que acaba por aumentar as desigualdades de acesso entre as diferentes classes sociais.

Segundo o “The Inclusive Internet Index 2022”, que faz uma análise da inclusão da internet em cem países, em relação à qualidade, o Brasil encontra-se em 41º lugar; quanto ao serviço móvel, fica em 48º na velocidade média de download, 68º na velocidade média de upload e 70º na latência média móvel (disponível em: <https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/2022/country/Brazil>, acesso em 8/11/2022). Em termos de qualidade, há diferenças entre a banda larga fixa e a móvel, o que impacta principalmente as pessoas que mais dependem do SMP, que são os cidadãos das classes menos favorecidas e os da Região Norte.

III.4. A política pública do setor de telecomunicações precisa ter objetivos e público-alvo claramente definidos para que a inclusão digital de todos os brasileiros seja uma realidade

Apesar dos avanços relacionados à infraestrutura de telecomunicações, a inclusão digital e a redução das desigualdades regionais e sociais da sociedade brasileira ainda são grandes desafios que o Estado brasileiro precisa enfrentar. É necessário que sejam elaboradas políticas públicas que diminuam o fosso digital e as desigualdades de acesso entre as diferentes regiões do país e as diferentes classes sociais, dado que toda a sociedade precisa ter as mesmas condições de obter os ganhos proporcionados pela tecnologia, pois todos os cidadãos possuem os mesmos direitos garantidos pela legislação.

Segundo a pesquisa TIC Domicílios 2021, 14% da população brasileira acima de dez anos nunca acessou a internet, o que demonstra que milhões de brasileiros estão excluídos dos benefícios que a rede pode proporcionar. Assim, verifica-se que a exclusão digital é uma realidade presente na sociedade brasileira que precisa ser enfrentada por meio de políticas públicas que possibilitem o acesso à internet em banda larga a essa parte da população que se encontra excluída do mundo digital.

*Em 2015, o TCU realizou um levantamento relacionado à política pública de inclusão digital, tendo sido prolatado o Acórdão 2.151/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas. Nessa fiscalização, o Tribunal identificou um modelo embasado em três pilares que visa a garantir a efetividade de uma política pública de inclusão digital: i) alfabetização do indivíduo para o uso das TIC; ii) infraestrutura que garanta a disponibilidade de acesso e iii) conteúdo adequado às necessidades dos usuários.*

*Nesse levantamento ficou evidenciado que, ainda que o desenvolvimento da informática e da expansão acelerada da internet tenham proporcionado novas formas de interação social e econômica, essa evolução tecnológica também originou uma classe de excluídos digitais. Esses compreendem milhões de brasileiros que nunca acessaram à internet ou têm um acesso limitado à rede, o que os impossibilitam de usufruir das oportunidades de desenvolvimento, educação, trabalho, serviços de governo eletrônico, culturais, entre outras, que são possibilitadas pela internet.*

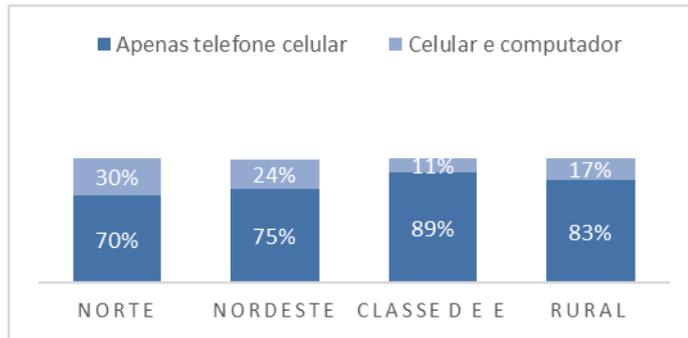
*De acordo com o “The Inclusive Internet Index 2022”, o Brasil ocupa o 60º lugar no ranking de alfabetização digital (disponível em: <https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/2022/country/Brazil>, acesso em 4/11/2022). Esse índice avalia os países em relação à capacidade de seus cidadãos em aproveitar todos os benefícios que a internet tem a oferecer. Com a implementação da política pública de telecomunicações por meio quase que exclusivamente de compromissos estabelecidos em atos regulatórios em geral, a alfabetização digital dos cidadãos brasileiros, em regra, não tem recebido a atenção devida do Poder Público.*

*Um dos fatores que contribui para a exclusão digital, principalmente das classes menos favorecidas, é o preço da conexão, que é apontado por 62% dos domicílios sem acesso à internet como motivo para não contratar o serviço. Os maiores percentuais são os da região Norte (73%), da região Nordeste (65%) e dos usuários das classes D e E (63%). Em relação ao custo da internet no mundo, segundo o “The Inclusive Internet Index 2022”, o Brasil ocupa a 39ª posição em relação ao preço da conexão, sendo que, em relação às tarifas de plano celular pós-pago, fica no 66º lugar e, de plano pré-pago, em 44º lugar (disponível em: <https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/2022/country/Brazil>, acesso em 24/10/2022).*

*Em relação ao tipo de plano de pagamento dos indivíduos que possuem telefone celular, a TIC Domicílios 2021 aponta que 65% utilizam o plano pré-pago. Entre os usuários das classes D e E, 75% utilizam esse tipo de plano, na região Norte são 76% e no Nordeste 72%. Ressalta-se que o plano pré-pago de banda larga móvel é bastante limitado, dado que os usuários só conseguem ter acesso pleno à internet dentro dos limites de franquia prefixados nos contratos. Os dados aqui demonstrados evidenciam a desigualdade de acesso à banda larga móvel entre regiões do país e as classes socioeconômicas.*

*Outro problema a ser enfrentado pela política pública é o acesso de toda a população a equipamentos que possibilitem uma melhor utilização da internet. Os usuários de internet que acessam a rede exclusivamente por meio do telefone celular correspondem a 64%, de acordo com a TIC Domicílios 2021. Os usuários da classe D e E que utilizam a internet apenas pelo celular representam 89%, na área rural são 83%, na região Nordeste são 75% e na região Norte são 70%. Fica demonstrado que os preços dos variados tipos de hardware e dos serviços de banda larga são preponderantes na escolha do tipo de conexão.*

*Gráfico 6 – Usuários que acessam à internet apenas pelo celular*



Fonte: CGI.br/NIC.br – TIC Domicílios 2021.

Ressalta-se que o acesso exclusivamente pelo celular limita a utilização dos diferentes recursos ofertados pela internet, o que aprofunda as desigualdades existentes. Como visto, o acesso à internet no Brasil tem aumentado significativamente, porém o percentual de usuários da rede, principalmente os das classes menos favorecidas e residentes das regiões Norte e Nordeste, que acessam à internet de forma limitada é significativamente alto. São usuários que acessam a internet apenas pelo telefone celular e só conseguem contratar planos pré-pagos, cujo uso de dados é bem limitado, não usufruindo dos benefícios de estudo e aprendizagem de novas habilidades e competências, trabalho e negócios, entre outros que a rede possibilita.

Em relação à aprendizagem, por exemplo, a partir de março de 2020, com a suspensão das aulas presenciais nas escolas brasileiras por causa da pandemia da Covid-19, a internet passou a ser utilizada para disponibilizar as atividades escolares, como aulas síncronas e assíncronas. Nesse período, os alunos de baixa renda sofreram com muitas limitações para utilizar os recursos da educação à distância, principalmente pela falta de equipamentos e da dificuldade financeira para a contratação de serviços de banda larga. Nesse sentido, houve algumas iniciativas governamentais que ofertaram chips para os alunos carentes, dado que os planos das famílias não contavam com velocidades e franquias compatíveis com as aplicações do ensino remoto.

Verifica-se, assim, a necessidade de que a política pública do setor de telecomunicações garanta a inclusão digital da população mais carente e localizada em áreas e regiões remotas. É preciso que o Estado direcione investimentos para projetos estratégicos e estruturantes que proporcione a todos os cidadãos brasileiros o acesso à internet com qualidade. Nesse sentido, o poder público precisa criar meios para a expansão da infraestrutura de telecomunicações em regiões que não seriam atendidas naturalmente pelo setor privado, como também criar mecanismos que possibilitem a toda a população brasileira ter acesso a outros tipos de hardwares, além do celular.

**Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, de acordo com o estabelecido no art. 3º, inciso III c/c o art. 170, inciso VII da Constituição Federal, e em atendimento ao previsto nos incisos I, II e III do art. 7º do Decreto 9.612/2018, a definição dos compromissos de abrangência e investimentos seja prevista em um planejamento estatal do setor de telecomunicações de médio e longo prazos, que defina de forma clara ações, metas, indicadores, prazos, instâncias de coordenação, competências de atores envolvidos, responsáveis por ações, mecanismos de monitoramento e avaliação da política, com a previsão de sua atualização periódica, de maneira a reduzir as desigualdades sociais e regionais na prestação dos serviços de telecomunicações, principalmente o de banda larga, e promover maior inclusão digital de toda a sociedade brasileira.**

**III.5. O compartilhamento das redes de transporte e das redes metropolitanas previsto no art. 10 do Decreto 9.612/2018 precisa se tornar realidade**

O art. 10 do Decreto 9.612/2018 estabelece que as redes de transporte e as redes metropolitanas implantadas por meio dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel em função da celebração de TACs, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios estarão sujeitas a compartilhamento a partir da sua entrada em operação. O § 1º desse artigo prevê que as condições para o compartilhamento deverão ser estabelecidas antes da entrada em operação do segmento de rede. No entanto, essa previsão de compartilhamento não está ocorrendo de forma efetiva, como também não há transparência do mapeamento dessas redes e da forma como deve ocorrer esse compartilhamento.

De acordo com o § 2º do art. 10 do Decreto 9.612/2018, é competência da Anatel divulgar aos interessados as informações sobre essas redes e demais infraestruturas implantadas para fins de compartilhamento. A agência ainda não disponibilizou em seu sítio na internet as informações sobre as redes e as demais infraestruturas implantadas por meio de compromissos estabelecidos em atos regulatórios em geral, o que dificulta o acesso aos possíveis interessados em obter o compartilhamento dessa infraestrutura.

Em entrevista realizada com gestores da Anatel, ficou evidenciado que, atualmente, todo tipo de compartilhamento é realizado por meio do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), não havendo divulgação específica da infraestrutura implantada por meio dos compromissos estabelecidos nos diversos instrumentos regulatórios.

Nessa entrevista, foi colocado que só haverá compartilhamento dessas redes no caso de estarem correlacionadas com o mercado do PGMC. Isso não atende o estabelecido no Decreto 9.612/2018, pois esse normativo não especifica que só o que for objeto do PGMC tem que ser compartilhado, mas todas as redes de transporte e metropolitanas implementadas por meio desses compromissos.

Conforme entrevista realizada com os prestadores de pequeno porte, o compartilhamento atual ocorre por meio do PGMC e as condições colocadas nesse plano não são favoráveis aos pequenos provedores, que acabam não aderindo ao compartilhamento dessas redes construídas com recursos públicos. Assim, fica evidenciado que essas redes estão sendo utilizadas apenas pelas operadoras que construíram a infraestrutura e que detêm a sua titularidade.

Para os representantes da sociedade civil organizada, membros da Coalizão Direitos na Rede, o direito a interconexão, que não está regulamentada pela Anatel para uso dos atores com viés social em benefício da sociedade, pode contribuir para a inclusão digital. Ainda relataram que a importância das redes comunitárias é defendida pela UIT, tendo acordo internacional que o Brasil é signatário, e até pela Anatel em seu sítio eletrônico. Apesar disso, não se consegue implementar redes comunitárias pela falta de regulação. Relataram a importância de se criar assimetrias entre as empresas e os atores sem fins lucrativos.

Tanto os pequenos provedores como a sociedade civil organizada citaram a importância de que se avance para o compartilhamento de redes do serviço móvel, que é um mercado altamente concentrado. Os representantes da sociedade civil relataram que atualmente existe o predomínio de acesso à internet por meio do serviço móvel, sem observância das garantias de continuidade e do princípio da neutralidade da rede.

Atualmente, há um movimento no sentido de que sejam compartilhadas outras infraestruturas construídas com recursos públicos, como torres, dutos e até redes móveis. Nesse sentido, é importante que o Ministério das Comunicações avalie a conveniência e a oportunidade de uma possível alteração no Decreto 9.612/2018, para prever o compartilhamento de toda infraestrutura implementada por meio de recursos públicos, respeitadas as limitações técnicas.

*Destarte, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina, previamente à implementação das redes de transporte e das redes metropolitanas estabelecidas por meio de atos regulatórios em geral, de forma clara e objetiva, as diretrizes e condições relacionadas ao compartilhamento dessa infraestrutura, conforme o estabelecido no art. 10 do Decreto 9.612/2018, e que avalie a conveniência e a oportunidade de promover alteração no Decreto 9.612/2018, de modo a prever o compartilhamento da infraestrutura executada por meio de recursos públicos, além das redes de transporte e das redes metropolitanas implementadas por atos regulatórios em geral (art. 10 do Decreto 9.612/2018), respeitadas as limitações técnicas.*

*Adicionalmente, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Anatel que, em atendimento ao § 2º do art. 10 do Decreto 9.612/2018, dê publicidade, em sua página na internet, para fins de compartilhamento de infraestrutura entre diferentes provedores, às informações sobre as redes e infraestruturas implantadas por meio dos compromissos estabelecidos em função da celebração de termos de ajustamento de conduta, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios em geral.*

#### **IV. OS MECANISMOS DE CONTROLE DOS COMPROMISSOS DE ABRANGÊNCIA E INVESTIMENTOS PRECISAM SER APRIMORADOS**

##### *IV.1. Gestão da fiscalização dos compromissos deficiente*

*A fiscalização é um mecanismo regulador da atuação estatal. Por meio dessa atividade é possível avaliar se os recursos são geridos da forma proposta e se os produtos são entregues com a qualidade, na quantidade e na tempestividade adequados aos beneficiários previamente definidos.*

*Como visto no capítulo III deste relatório, a política pública do setor de telecomunicações está sendo implementada por meio dos compromissos de abrangência e investimentos estabelecidos em atos regulatórios em geral em detrimento da arrecadação de recursos públicos. Compete à Anatel realizar a fiscalização do cumprimento desses compromissos, conforme previsão do parágrafo único do art. 1º da LGT. Por meio do controle fiscalizador da agência, é dado o atesto ou não de que os resultados da implementação estão sendo obtidos.*

*A forma da fiscalização a ser realizada pela Anatel está disposta na Portaria - Anatel 746/2021, que aprovou o regulamento de fiscalização regulatória. Nele estão estabelecidos as premissas, as diretrizes, os procedimentos e os critérios para a fiscalização de legislação e regulamentos, contratos, atos da agência, compromissos assumidos pelos administrados ou a eles impostos, com exceção daqueles provenientes dos TAC, que seguem seus manuais de acompanhamento e fiscalização – MAF.*

*O processo de organização da execução e do suporte às inspeções segue um planejamento anual, estruturado conforme disposto na Portaria - Anatel 2.099/2021, e os objetivos gerais da política de telecomunicações. Além disso, as ações de fiscalizações também seguem o plano estratégico estabelecido, cujo atual é o referente ao período de 2015-2024 e tem como um dos objetivos o aperfeiçoamento do processo de fiscalização.*

*O conjunto de atividades de fiscalizações necessárias ao atendimento das metas estratégicas e táticas da Anatel previstas para o ano deve ser consolidado no plano anual de atividades de fiscalização – PAAF, conforme art. 4 da Portaria 2.099/2021. Os resultados de execução do PAAF são consolidados em relatórios trimestrais e um anual e trazem uma análise global das ações e fiscalizações propostas.*

O universo de compromissos de investimentos e de abrangências, escopo dessa auditoria, nos diversos instrumentos da Anatel são:

Tabela 11 – Quantitativo de compromissos relacionados à política de banda larga por instrumento regulatório

<b>Edital</b>	<b>Quantidade de compromissos</b>
1/2007/SPV-Anatel (“Edital de sobras do SMP”)	1.502
2/2007/SPV-Anatel (“Edital 3G”)	7.340
2/2010/PVCP/SPV-Anatel (“Edital da banda H”)	2.630
1/2011/PVCP/SPV-Anatel (“Edital da banda H – sobras”)	468
4/2012/PVCP/SPV-Anatel (“Edital 4G”)	5.665
1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel (“Edital 5G”)	20.318
PGMU II	5.485
PGMU IV	372
PGMU V	2.498
Sanções de obrigação de fazer	239
TAC	3.454
<b>Total de compromissos</b>	<b>49.971</b>

Fontes: Planilhas de acompanhamento dos compromissos da Anatel (peças 18 e 20)

e dados dos painéis (<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle>)

Em uma análise das informações apresentadas nos relatórios de execução do PAAF disponibilizados no sítio eletrônico da Anatel, se observou que na lista de fiscalizações do ano de 2019 (peça 31, p. 7) foram contempladas 195 ações de fiscalizações na metodologia drive test nos compromissos de abrangência do edital 004/2012/PVCP/SPV-Anatel (Edital do 4G). De acordo com a Anatel, essa metodologia é aplicada da seguinte forma (peça 31, p. 20):

As medições de Drive Test consistem em percorrer a região a ser avaliada efetuando-se diversas medições de nível de sinal das diversas faixa do Serviço Móvel Pessoal. Após a realização do roteiro são plotados mapas que identificam os pontos com nível de sinal abaixo dos limiares estabelecidos para cada tecnologia os quais são confrontados com ferramentas de predição e os compromissos de abrangência. Para os compromissos urbanos dos editais um município é considerado atendido quando houver cobertura em pelo menos 80% da área urbana do distrito Sede.

Para o ano de 2020 não foram identificadas ações específicas relacionadas a esses compromissos e para o ano de 2021, conforme relatório à peça 32, foi apresentado, em seu Anexo I, uma lista com os temas e subtemas priorizados para o ano. Identificou-se que a fiscalização de compromissos de abrangência previstos nos editais foi contemplada no tema 18 e que as

*fiscalizações dos compromissos previstos no TAC estão contempladas nos temas 36 e 41. No Anexo II desse relatório é apresentada a lista de temas priorizados, no qual em 9º lugar do ranking está a temática “atesto de abrangência dos compromissos dos editais” e em 14º lugar a “cobertura SMP dos editais”. Não foram identificadas ações de fiscalizações para os outros instrumentos. Em 2022 não foram divulgados os relatórios trimestrais.*

*O relatório de execução do PAAF segue alguns requisitos mínimos de apresentação disposto na portaria. Entretanto, por meio dele não é feita uma ponderação acerca da tempestividade das ações planejadas com as executadas. Se isso fosse feito, permitiria uma análise mais eficaz sobre a atuação fiscalizatória da agência, de forma a possibilitar melhorias nesse processo.*

*Considerando a primeira ação fiscal em cada compromisso e de forma a analisar seus efeitos, foi avaliada a tempestividade de ateste da fiscalização de alguns compromissos dos processos de fiscalizações do Edital do 4G (Edital 4/2012/PVCP/SPV-Anatel) contidos nos Anexos 9 e 10 do Informe 343/2022 (peça 18).*

*Para os compromissos dos municípios de Cuiabá – MT, Abdon Batista – SC, Benjamin Constant – AM e Portel – PA, compromissos da operadora Tim referentes ao processo 53500.006106/2013-75, foi identificada que a média de análise foi de 210 dias. Já para os municípios de Senador Canedo – GO (processo 53500.006106/2013-75), Caucaia – CE (processo 53500.006105/2013-21) e Avaré – SP (processo 53500.006103/2013-31), a assinatura dos relatórios de fiscalização foi realizada respectivamente em 1.240, 1.002 e 355 dias após o prazo de atendimento do compromisso.*

*Isso demonstra que fica dificultado o processo de atesto da agência, no sentido de saber se o compromisso foi efetivamente implementado na data prevista no instrumento regulatório. Pelo fato de o compromisso envolver a troca de recursos públicos, em geral calculados por Valor Presente Líquido (VPL), o tempo de efetiva implantação da infraestrutura tem impacto na valoração do compromisso e da renúncia de recursos públicos pelo Estado.*

*Cabe ressaltar, que uma fiscalização tempestiva possibilita a identificação e comprovação de irregularidades, de forma a permitir a pronta correção da conduta pelo regulador, sem prejuízo ao atingimento do objetivo planejado na sua execução. Além disso, torna o ciclo de avaliação e formulação de políticas públicas mais aderente às necessidades atuais.*

*Passando a análise para outros instrumentos, se verifica um desalinhamento da base de dados do sítio eletrônico com o que de fato está sendo executado na agência. Conforme apresentado pelo Informe 323/2022 (peça 18), a Anatel já está em fase de fiscalização de compromissos atendidos de oferta de 5G, que todavia, constam nas planilhas com o status a vencer.*

*As fiscalizações dos TAC seguem as orientações previstas no MAF para cada instrumento assinado. O MAF prevê um planejamento anual de atividades e a constituição de um escritório de governança mediante portaria, cujas formalizações não foram encontradas pela equipe de auditoria.*

*Em relação à governança da fiscalização do TAC da Tim (53500.030084/2020-93), observou-se que, para cada tipo de compromisso, o acompanhamento é realizado por uma superintendência diferente e que não há menção deles nas planilhas de controle das fiscalizações. Foi identificado ainda que em alguns casos não estão sendo cumpridos o prazo de 30 dias para o relatório de fiscalização, como pode ser observado no Relatório de Fiscalização 60/2021/GR08F11/GR08/SFI (SEI 7543122) que foi assinado em 04/11/2021, ou seja, 66 dias após o atendimento do compromisso.*

*Sobre as sanções de obrigações de fazer, foi identificado que alguns atestes de atendimento foram assinados antes da fiscalização. Essa inversão de ordem pode trazer fragilidades para o processo fiscalizatório, como liberação de garantias sem a devida anuência da área técnica. De maneira a atender o interesse público, a agência só pode atestar o cumprimento de determinada obrigação após verificar a sua efetiva implementação por meio do devido processo fiscalizatório.*

*Os compromissos referentes ao PGMU V ainda estão em prazo de cumprimento. Já em relação aos do PGMU IV, a maioria foi cumprida, mas alguns estão em plano de conformidade, como 174 ERBs da Oi S.A. que ainda não foram atendidas. Por meio da planilha extraída no portal, não é possível identificar o processo referente à fiscalização dos compromissos e, na planilha de controle encaminhada pela Anatel (Anexo 6 do Informe 343/2022/COGE/SCO, peça 18), não constam todas as informações para um controle efetivo. Assim sendo, subtede-se que há um controle precário na fiscalização desses compromissos.*

*Nesse sentido da percepção de que o processo fiscalizatório ainda possui fragilidades, se remete às decisões anteriores do TCU sobre o assunto. Como mostrado na seção II.3 deste relatório – Trabalhos anteriores do TCU, foram proferidas várias determinações e recomendações relacionadas a questões atinentes a fiscalizações realizadas pela Anatel, relativas à metodologia de execução, prioridades, alocação ineficiente de recursos das fiscalizações, bem como a falta de tempestividade.*

*Vale mencionar o Memorando 51/2021/PRUV/SPR-Anatel (peça 35), por meio do qual foi solicitada à Gerência de Controle de Obrigações de Universalização e de Ampliação do Acesso a verificação junto à Concessionária Oi de quais localidades anexas ao Decreto 9.619/2018 ela pretendia atender, para que pudessem ser excluídas dos compromissos do edital, evitando duplicidade no estabelecimento de obrigações.*

*Sobre essa dinâmica processual cabe uma análise sobre o fluxo desse processo de fiscalização e da forma de alocação das localidades dos compromissos. Em relação à execução da política pública, existem fragilidades na fiscalização realizada pela Anatel. Nesse caso, as metas eram para ter sido cumpridas em 2020. Entretanto, em meados de 2021, a agência ainda questionava a concessionária sobre quais seriam as localidades a serem atendidas. Dessa forma, fica evidenciado que há uma falta de controle da execução do PGMU.*

*Outros fatores, identificados nesta auditoria, demonstram esse controle não totalmente eficaz de fiscalização dos compromissos, como falta de referência do número dos processos, erros de referência de localidades e relatórios, preenchimento incompleto de planilhas, o que demonstra uma falta de padronização que permita uma sistematização eficiente para atingimento dos objetivos do processo fiscalizatório.*

*Ademais, a constatação de falhas na execução da fiscalização de TAC conforme o MAF, a falta de tempestividade da fiscalização dos compromissos do Edital do 4G, Edital do 5G e do PGMU prejudica o ateste tempestivo de cumprimento dos compromissos, podendo acarretar dificuldades nas tratativas para resolução dos problemas e conseqüentemente na efetividade do atingimento das metas estabelecidas.*

*Ficou evidenciado que a Anatel não possui uma padronização dos prazos para primeiro ateste das fiscalizações realizadas. Isso demonstra, de certa forma, que há problemas de governança da agência em relação ao seu processo de fiscalização.*

*Cabe ressaltar que foge ao escopo desta auditoria realizar uma análise aprofundada dos motivos que causaram essas discrepâncias. No entanto, os resultados aqui apresentados são indícios de que o processo de fiscalização deve ser aprimorado com vistas a assegurar uma padronização na forma de apresentação dos dados, melhorar a relação entre universo de*

fiscalização e tempo de atesto, de forma a garantir que as metas e objetivos da política proposta sejam atingidos.

Considerando a quantidade de compromissos estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios, fica demonstrado que o processo fiscalizatório é complexo e que demanda uma coordenação eficiente e efetiva entre diversas áreas da agência. Porém, o que ficou evidenciado é que a sistematização dessa atividade ainda é precária, sendo que esse controle e acompanhamento de fiscalizações realizados por meio de planilhas em excel não possibilita uma gestão efetiva da atividade fiscalizatória, o que torna o processo frágil.

Essa ineficiência na fiscalização dos compromissos acarreta prejuízos à implementação das políticas públicas do setor, pois como identificado, há atrasos de atestes e de outros atos regulatórios que prejudicam a credibilidade do processo fiscalizatório, impactando nas decisões de escolha de localidades, na atualização das informações das listas das localidades atendidas e, conseqüentemente, na formulação de outros compromissos.

Além disso, esses atrasos podem representar dano ao erário, dado que o montante de recursos públicos que foi renunciado pelo Estado para que os compromissos fossem implementados foi estabelecido por meio de VPL, que tinha como marco as datas previstas para a entrega efetiva desses compromissos. Dessa forma, o atraso significativo do cumprimento dessas metas pode acarretar prejuízos à Administração, caso a Anatel não reveja o cálculo que estabeleceu os valores dos compromissos que sofreram atrasos significativos.

**Diante do exposto, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em cumprimento ao parágrafo único do art. 1º da Lei 9.472/1997, aperfeiçoe a rotina de fiscalização dos compromissos de abrangência e investimentos estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios, de forma que o fluxo de processo seja seguido, os prazos de fiscalização cumpridos e que haja uma sistematização dos dados das fiscalizações dos compromissos de forma a facilitar a gestão das informações.**

*IV.2 Controle deficiente da infraestrutura, com risco de sobreposições e duplicidade de localidades a serem atendidas no estabelecimento de compromissos acordados em diversos instrumentos regulatórios*

A Constituição Federal de 1988, no caput do art. 37, estabelece a eficiência como um dos princípios norteadores da atuação da administração pública. Nesse sentido, a atuação dos órgãos planejadores e executores de políticas públicas precisa ser eficaz, eficiente e efetiva, para que os objetivos sejam alcançados e a sociedade possa se beneficiar dos resultados da implementação de determinada política. É fundamental que os resultados da política sejam públicos e transparentes para que a sociedade possa avaliar o desempenho das ações propostas e implementadas.

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas (TCU, 2014, p. 56).

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para a promoção de aperfeiçoamento na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental (TCU, 2014, p. 60).

*Nesse sentido, as entidades cumprem a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A implementação eficiente das políticas e dos programas, focada em garantir o máximo retorno possível à sociedade, deve ser objetivo permanente do gestor público.*

*No setor de telecomunicações, quanto ao acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas implementadas, ficou estabelecido por meio do inciso III do art. 7º do Decreto 9.612/2018 que compete ao Ministério das Comunicações “supervisionar o monitoramento e o acompanhamento das ações decorrentes dos objetivos e das diretrizes, a ser realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.*

*Considerando os problemas relacionados à atuação fiscalizatória da agência, apontados na seção anterior, a supervisão ministerial poderia ser considerada um ponto importante, no sentido de proporcionar melhorias no processo de avaliação da implementação dos compromissos, o que ainda não pode ser considerado realidade.*

*Em relação à política pública de telecomunicações, cabe ao Ministério das Comunicações a formulação e coordenação da política, de acordo com os incisos I, II e III do art. 7º do Decreto 9.612/2018, e à Anatel a sua implementação, conforme o inciso I do art. 19 da LGT. Apesar das claras definições de atribuições, percebe-se, na prática, uma falta de coordenação ministerial dessas políticas públicas. Ficou evidenciado também, em entrevista realizada com gestores do ministério, que não ocorre uma maior interlocução com os outros entes da federação, em relação a políticas do setor implementadas por estes.*

*O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU (2014) demonstra que a coerência entre as políticas públicas e a existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização são pilares que compreendem a sua estruturação. Para isso, é necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue (UKPDC, 2012 apud TCU, 2014, p. 56). A definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação podem mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade (GAO, 2013 apud TCU, 2014, p. 56).*

*A coordenação deve existir horizontalmente, englobando atores da mesma esfera de governo e nível hierárquico, e, também, verticalmente, com atores de outras esferas de governo e de diferentes níveis hierárquicos na Administração Pública (MARTINS, 2003 apud TCU, 2014, p. 30). Dessa forma, a coordenação do MCom deve alcançar outros atores interessados na política, como por exemplo outros ministérios e outros entes da federação, além de representantes da sociedade civil, para uma melhor interface da política do setor de telecomunicações.*

*Técnicos do MCom e da Anatel afirmaram, em entrevista, que apoiam e ajudam os outros entes da federação a avaliarem casos de sobreposições de compromissos, por exemplo, quando procurados por estados e municípios. Entretanto, confirmam que não há uma iniciativa estabelecida no âmbito do governo em se fazer sempre essa interlocução quando da propositura de novos compromissos estabelecidos no âmbito federal.*

*Destacamos que a falta de uma interlocução com os diferentes atores destoia da boa prática de planejamento e execução de uma política pública e que o MCom, como formulador da política, deveria realizar essa interface entre os demais interessados afetados diretamente pela sua implementação.*

*A interlocução com os outros atores, por exemplo, poderia ter evitado a revogação de compromissos previstos no PGMU V para os anos de 2021 a 2023. Esses compromissos foram revogados conforme art. 2º do decreto 10.610/2021, que aprovou o PGMU V:*

*Art. 2º As localidades que seriam atendidas por sistema de acesso fixo sem fio para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, a partir de 2021, 2022 e 2023, por força do PGMU anterior, serão priorizadas nos compromissos do edital de licitação das faixas de radiofrequências de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz destinados ao aumento da cobertura de redes de acesso móvel, em banda larga, conforme regulamentação do Ministério das Comunicações. (grifo nosso)*

*Com isso, houve um grave prejuízo na implementação em 1.473 localidades da política pública de banda larga ao se postergar os compromissos do PGMU IV para os compromissos do Edital do 5G. Em tese, pelo PGMU IV as localidades deveriam ter sido 100% atendidas até o final de 2023 (art. 21 do Decreto 9.619/2018) e com essa alteração, pelos compromissos do Edital 5G, a implantação desses compromissos se iniciam de 2023 e alguns só finalizam no final de 2028.*

*Ainda em relação à questão de interlocução e envolvimento de todos os atores, em entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil, foi mencionado, mais de uma vez, que os dados não coletados da Anatel sobre as redes implantadas dos pequenos provedores interferem consideravelmente na alocação de compromissos propostos pela agência. Segundo explicação dada, a alocação não prioritária de compromissos em detrimento de localidades ainda carentes da infraestrutura de banda larga ou de melhorias na qualidade desse serviço afetam os objetivos de massificação e inclusão digital.*

*Nesse sentido, a Resolução - Anatel 712/2019, que regulamenta a coleta de dados setoriais, prevê que poderão ser estabelecidas obrigações diferenciadas para as prestadoras de pequeno porte. A Anatel, por sua vez, estabeleceu, por meio do Despacho Decisório 30/2020 (SEI 6313798), a coleta periódica de dados econômico-financeiros e técnicos-operacionais não relacionados as infraestruturas e os dados de redes das prestadoras de pequeno porte. Verifica-se, desta forma, uma lacuna de informação relevante sobre a infraestrutura de telecomunicações.*

*Assim, para um melhor processo de decisão de escolha das localidades contempladas nos compromissos de investimentos ou de abrangência, a Anatel deve considerar a presença de serviços já existentes ou com previsão de implantação, privilegiando na escolha localidades ainda não beneficiadas ou que necessitam de melhoria de qualidade de serviços de banda larga para se adequar aos objetivos propostos de inclusão digital.*

*A Controladoria Geral da União (CGU) realizou uma auditoria em 2021 (peça 33) sobre os compromissos do Editais do 5G. Em análise das considerações da Anatel, por meio da Nota Técnica 178/2022/CGTIC/DI/SFC (peça 34), ela informa que foram identificados 47 casos de sobreposição que merecem atenção da Anatel.*

*Apesar de ter sido implementado um dispositivo para evitar esse efeito da sobreposição no Edital 5G, no caso de inviabilidade ou haver infraestrutura no local, esse mecanismo não está presente em outros instrumentos regulatórios. Cumpre lembrar que esse dispositivo foi fruto de um deliberação do TCU que constatou na análise do edital 5G (peça 294, processo 000.350/2021-4), os riscos aqui identificados:*

*806. Outra evidência de que o dinamismo do setor pode impactar na efetividade dos compromissos da licitação do 5G foi verificada em fato recente ocorrido entre a Anatel e a operadora Tim também com relação ao processo de acompanhamento do TAC da empresa.*

*807. Segundo mídia especializada (acessado em 20/7/2021 e disponível em <https://www.telesintese.com.br/tim-deve-chegar-a-todas-as-cidades-de-pe-e-mg-ate-2022/>), no âmbito do TAC acordado com a Anatel, a empresa apresentou o plano de levar banda larga móvel em tecnologia 4G a todos os municípios do estado de Pernambuco até o final de 2021 e a todos os municípios de Minas Gerais até 2022.*

808. *Isso significa que, por conta dos compromissos inseridos no TAC junto à Anatel, o perfil de cobertura e atendimento em 4G dos municípios de PE será alterado ainda no ano de 2021 e o mesmo ocorrerá com os municípios de MG ao final de 2022, de modo que a situação atual da infraestrutura de banda larga móvel 4G existente nessas regiões será alterada nos próximos meses ou próximo ano.*

809. *Ocorre que, no edital do 5G, consta nos compromissos de abrangência da faixa de 2,3 GHz o atendimento de 415 municípios com menos de 30 mil habitantes que, segundo o critério estabelecido pela Anatel, possuem cobertura em tecnologia 4G em menos de 95% da área urbana. Desse total, observa-se que 110 municípios se encontram no estado de Minas Gerais e onze no estado de Pernambuco.*

810. ***Assim, desde já há evidência de que, em um curto intervalo de tempo, restará desatualizada a lista da Anatel sobre os municípios a serem atendidos pelo edital do 5G na faixa de 2,3GHz. Isso porque, considerando os compromissos do referido TAC, observa-se que em breve (até 2022) haverá a entrada de uma grande operadora atuando nessas regiões, o que implica expansão da infraestrutura e da cobertura existente nesses 121 municípios de Pernambuco e Minas Gerais, possivelmente reduzindo o interesse público em destinar recursos do leilão do 5G a essas localidades.***

811. ***Cabe destacar que, conforme cálculos de precificação da agência, a soma dos VPLs dos compromissos da faixa de 2,3 GHz nesses 121 municípios corresponde a um montante de aproximadamente R\$ 232,3 milhões. Assim, trata-se de significativo volume de recursos públicos destinados, no leilão do 5G, a municípios que possivelmente não demandarão investimentos públicos devido aos reflexos, no curto prazo, dos compromissos do TAC conduzido pela própria Anatel.***

812. *Tal situação é agravada se levado em consideração o atual perfil de cobertura existente nos municípios mencionados. A título de exemplo, 53% dos referidos municípios de Minas Gerais já possuem cobertura em 4G superior a 70% de sua área urbana antes mesmo dos reflexos da entrada da operadora de grande porte, prevista para 2022, no âmbito do TAC.*

813. *O art. 9º, §6º, do Decreto 9.612/2018 prevê que “os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações (...) não serão redundantes em relação a compromissos já assumidos em decorrência de outras ações regulatórias da Anatel ou de outras iniciativas federais, estaduais ou municipais”.*

814. *No presente momento não é possível caracterizar uma sobreposição de investimentos públicos nesses locais, algo que iria de encontro com dispositivo citado acima, visto que a lista final de localidades e municípios a serem incluídos nos compromissos do 5G ainda passará por revisão da Anatel antes da publicação do edital, oportunidade em que poderá ser considerado o impacto do plano de investimento do TAC da empresa Tim anunciado recentemente.*

815. *No entanto, além de evidenciar fragilidade do processo conduzido pela Anatel ao elencar os compromissos de investimento já supridos por outros instrumentos regulatórios, resta evidente o risco de que tal sobreposição esteja em vias de se concretizar em um futuro próximo.*

816. *O risco de ocorrência de tal irregularidade pode ser atribuído principalmente à falta de previsão de revisão, pela Anatel, das listas de localidades a receberem os investimentos decorrentes da licitação ao longo do tempo, além de também ser atribuído ao critério estabelecido pela agência de incluir nos compromissos localidades que já tenham cobertura de até 95% em 4G, ambos fatores que foram objeto de análise e críticas neste capítulo.*

817. *Ressalta-se ainda que, caso a própria operadora Tim seja uma das vencedoras do certame do 5G, não se descarta o risco de que sejam atribuídos a ela os compromissos citados*

anteriormente (de Minas Gerais e Pernambuco) e atrelados à outorga, mas que também já faziam parte do acordo de TAC que a empresa possui com a Anatel. Nessa hipótese, a operadora cumpriria dois compromissos distintos utilizando um mesmo investimento da empresa, que ainda teria sido subsidiado duas vezes pelo poder público por instrumentos regulatórios distintos.

818. Trata-se de apenas um exemplo identificado pela equipe de fiscalização do TCU sobre as possíveis consequências resultantes da fragilidade detectada na minuta de edital do leilão do 5G, em que não está prevista a revisão das localidades e compromissos previstos no edital ao longo do tempo. Não se excluem outras situações semelhantes que também impactariam o interesse público e que devem ser mapeadas pela entidade reguladora. (grifos no original)

O relatório da CGU também aponta a necessidade de se realizar atualizações do mapeamento da infraestrutura de redes de transporte que servem de base para mitigar eventuais sobreposições de obrigações. Por ser uma atividade privada, pode haver uma confusão nas definições de alocação dos compromissos com as localidades contempladas no plano de negócio das empresas (peça 33). Nesse sentido, a Anatel precisa envidar todos os esforços necessários para evitar que sejam imputados compromissos que as empresas iriam realizar naturalmente dentro do seu planejamento e plano de negócios.

Dessa forma, se faz necessário considerar o contexto atual da rede implementada, para evitar sobreposições de investimentos. Essa mesma percepção, de falta de consideração da rede implantada e da forma como é feita a alocação de compromissos sem priorizar localidades de pouco estímulo de mercado, foram pontos mencionados e detalhadamente ponderados nas reuniões realizadas entre a equipe de auditoria e representantes da sociedade civil. A falta de conhecimento das redes instaladas dos pequenos provedores foi um tópico repetidamente mencionado.

Corroborar-se com o posicionamento da CGU em seu relatório de que “é importante registrar que se reconhece a dinamicidade do setor de telecomunicações e que diversas empresas, de diferentes portes, podem expandir suas redes de telecomunicações sem o conhecimento prévio da Agência, acarretando a celeuma em questão”.

Na própria análise do Edital 5G foi feita semelhante ponderação (peça 294, TC 000.350/2021-4):

410. Embora se entenda que a ampliação da infraestrutura de telecomunicações em qualquer localidade do país seja algo benéfico e desejável, quando se trata de dinheiro público, é necessário que se avalie o benefício dos investimentos financiados, frente ao montante despendido, tendo em vista que a decisão por determinado gasto necessariamente implica que outras opções deixarão de ser atendidas.

Entretanto, isso não deve servir de argumentação para que não haja um esforço tanto do MCom quanto da Anatel em se aperfeiçoar os mecanismos de sistematização dos dados relevantes para essa política e criação de uma metodologia para definição das localidades, considerando os diferentes instrumentos regulatórios. A disponibilidade de dados organizados dá suporte a uma formulação de política confiável e que atenda de forma mais eficiente às demandas da sociedade.

Nesse sentido, é importante trazer à baila as seguintes ponderações apresentadas por KETTL, 2002 (apud TCU, 2014, p. 56):

Além disso, uma política pública deve primar pela comunicação em todos os seus aspectos. A existência e o incentivo a interações coordenadas entre os atores e o intercâmbio de informações entre atores governamentais e da sociedade são aspectos importantes a serem observados. Para garantir a coordenação e cooperação entre os atores com vistas a assegurar a implementação dos objetivos, a informação é essencial para a comunicação, que deve ser transparente, acessível em tempo real para todos, de modo a aumentar a confiança no governo.

*Destarte, considerando o risco de sobreposição no estabelecimento de compromissos de abrangência e investimentos exposto nesse relatório e da preocupação apresentada no item 9.2.7. do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, **sugere-se recomendar ao Ministério das Comunicações e à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que implementem uma forma sistematizada e compartilhada de banco de dados das informações referentes às infraestruturas existentes, tecnologias e compromissos disponíveis em cada localidade de forma que estejam prontamente disponíveis para a formulação da política pública de telecomunicações.***

#### **IV.3 Deficiência na divulgação dos dados pela Anatel em sua página da internet**

*Os dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura (fonte: sitio eletrônico do portal dados abertos, disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>, acessado em 20/10/2022).*

*O planejamento estratégico da Anatel para o período de 2015-2024 prevê como um dos seus objetivos institucionais a promoção da disseminação de dados e informações setoriais. Esse objetivo está alinhado à política de dados abertos do Poder Executivo Federal e com a estratégia de Governo Digital, definida no Anexo do Decreto 10.332/2020.*

*No plano de dados abertos da Anatel para o biênio 2020-2022, esse objetivo estratégico visa permitir a efetiva integração informacional entre instituições, intimamente relacionadas ao setor de telecomunicações, e a conferir a devida publicidade dos resultados regulatórios da agência.*

*Nesse sentido, a Anatel vem desde 2015 criando e desenvolvendo uma estrutura para tornar disponíveis esses dados, tendo como meta que até o final de 2022, noventa bases de dados catalogadas sejam disponibilizadas para consulta e controle social. A atualização dos dados ocorrerá, preferencialmente, por meio de sincronização automática, estabelecendo-se um processo contínuo, especialmente em caso de sistemas estruturantes.*

*A Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, 18/11/2011, estabelece que:*

*Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

*§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

*(...)*

*IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;*

*V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e*

*VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.*

*§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).*

*§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:*

*(...)*

*II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;*

*III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; (grifos nossos)*

*Durante a auditoria, na fase de coleta de dados, além dos dados encaminhados formalmente no processo, foram utilizados como fonte de pesquisa outras informações coletadas no site da Anatel. Nesse procedimento, ficou constatado que não são disponibilizados no sítio eletrônico da agência documentos e dados acerca dos processos licitatórios dos leilões de radiofrequência anteriores ao Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel (leilão do 5G), dos processos de TAC, bem como das obrigações de fazer. Assim, informações relevantes para o entendimento do assunto não estão disponíveis, verificando-se o descumprimento do inciso IV do art. 8º Lei 12.527/2011.*

*A título de exemplo, constatou-se que as informações do processo licitatório do 5G não estão completas, faltam dados referentes às escolhas das localidades e trechos definidos pelas operadoras para cumprimento dos compromissos e as suas alterações posteriores. Ressalta-se que, apesar de haver na página dos painéis a lista das localidades escolhidas, por meio delas não é possível verificar as trocas realizadas pelas diversas operadoras. Enfim, não é factível obter um histórico das localidades escolhidas e suas alterações posteriores.*

*Outro item observado nessa página “painéis”, onde há uma vasta base de dados referentes aos diversos compromissos estabelecidos em diferentes instrumentos regulatórios, não há informações referentes aos compromissos de editais de licitações anteriores ao Edital do 5G. Destaca-se que esse fato também foi pontuado pela Anatel nos Informes 343/2022 e 33/2022 (peças 18 e 20). A falta desses dados é um ponto crítico, visto que a tecnologia 4G ainda está sendo amplamente disseminada no país e o conhecimento da sua expansão é de relevante interesse público.*

*Há também a falta de informações mais completas referentes ao tipo de tecnologias de SMP disponíveis para cada município, por exemplo. Para completude das informações de políticas de telecomunicações adotadas, o conhecimento de dados relevantes como esse, permite maior engajamento e participação da sociedade nas discussões sobre a política proposta.*

*Ressalta-se que a disponibilização das informações pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nem sempre é efetiva. Muitas vezes o usuário não possui o conhecimento necessário para o manuseio do sistema ou não tem as informações necessárias para realizar a pesquisa. Além disso, nem sempre se consegue acessar os documentos, porque muitos deles permanecem restritos mesmo após o encerramento dos processos, sem a devida previsão legal.*

*Dessa forma, considerando as lacunas de dados identificadas por essa equipe de auditoria, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, conforme preconiza o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição de 1988 e o art. 8º da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação:*

*a) disponibilize informações segmentadas em seu sítio eletrônico, com a disponibilização das informações de forma completa e com a padronização do conteúdo das planilhas referentes aos compromissos regulatórios assumidos;*

*b) disponibilize todos os documentos e dados relacionados aos processos licitatórios dos leilões de radiofrequência anteriores ao Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel (leilão do 5G), dos processos de TAC, bem como das obrigações de fazer;*

*c) apresente os dados relacionados às definições das localidades e trechos escolhidos pelas operadoras para cumprimento dos compromissos estabelecidos no Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel e as suas alterações posteriores.*

#### *V. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES*

*Nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, do item 520 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 18/2020 e do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a versão preliminar deste relatório (peça 42) foi enviada ao Ministério das Comunicações (peça 45) e à Anatel (peça 46), com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das constatações efetuadas no presente trabalho.*

*Os pontos abordados pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel nas suas respostas (peças 49, 50 e 51) que provocaram alteração de entendimento ou da redação do presente relatório, bem como exigiram ponderações adicionais para manter a exatidão das constatações já foram considerados nos respectivos capítulos. As demais justificativas alegadas pelo Ministério e pela agência serão apresentadas e avaliadas a seguir.*

*Em sua resposta, o Ministério das Comunicações (peça 51, p. 3) apresenta o entendimento de que o Decreto 9.612/2018 e os decretos gerais de telecomunicações publicados anteriormente e já revogados consideram a importância da ampliação da infraestrutura de telecomunicações e da inclusão digital. Argumentaram que as disposições desses normativos constituem-se em ações e objetivos de médio e longo prazos.*

*11. Percebe-se, portanto, que tanto no Decreto nº 9.612/2018, quanto nos demais decretos publicados anteriormente, a expansão das redes de banda larga fixa e móvel - com velocidades e qualidades adequadas - e a inclusão digital estão no centro da política pública brasileira para o setor de telecomunicações. Compreendeu-se, felizmente, e mesmo diante da alternância das administrações, que a inclusão digital e a expansão da infraestrutura de telecomunicações se constituem em pilares fundamentais do desenvolvimento econômico e social do país. A perenidade dessas ações constitui, de fato, objetivos de médio e longo prazo do país, com ações sendo implementadas por meio de diversos instrumentos estatais como os compromissos de investimentos inseridos como contrapartidas em leilões de radiofrequências e termos de ajustamento de conduta (TAC) levados à cabo pelo regulador, ou por programas de inclusão digital conduzidos pelo MCOM tais como o Norte e Nordeste Conectados ou Wi-Fi Brasil. (sem grifos no original)*

*No entanto, os decretos gerais de telecomunicações citados pelo Ministério em sua resposta não se materializam em um planejamento estatal de médio e longo prazos para o setor de telecomunicações, que trate de forma sistêmica a inclusão digital de toda a sociedade brasileira, o acesso aos serviços de telecomunicações com qualidade adequada e as desigualdades sociais e regionais relacionadas ao setor.*

*Ficou evidenciado, durante a realização da auditoria, que os compromissos de investimento e abrangência estabelecidos em instrumentos regulatórios diversos podem ser considerados como boas fontes de recursos para a política pública de telecomunicações, mas que precisam estar vinculados a um planejamento de médio e longo prazos do setor. Nesse sentido, o Ministério aponta (peça 51, p. 4) que, na provável alteração do Decreto 9.612/2018, esses compromissos se adequarão aos novos objetivos da política, e cita algumas questões que poderão ser tratadas, in verbis:*

*13. Proposta de revisão do Decreto nº 9.612 deverá vislumbrar a necessidade de que a Anatel adequar os compromissos advindos dos TACs, das obrigações de fazer, do PGMU e dos compromissos de leilões de radiofrequências aos eventuais novos objetivos de políticas públicas.*

*As propostas de revisão do Decreto deverão abordar ainda questões relacionadas à **promoção da demanda pelos serviços de telecomunicações, ao letramento digital, conectividade significativa, combate à pirataria, incentivo à regulação responsiva, apoio a interfaces abertas e à virtualização das redes**, dentre outras. (sem grifos no original)*

*Além das possíveis alterações do Decreto 9.612/2018, o MCom salientou em sua resposta (peça 51, p. 4) que tem o objetivo de contratar uma consultoria, por meio de “recursos de projeto de cooperação técnica internacional para auxiliar o Ministério das Comunicações a definir um plano de metas para a Política Pública de Telecomunicações”. Porém não deixou claro qual horizonte temporal (curto, médio ou longo prazos) desse referido plano, como também quando acontecerá essa contratação e a previsão para sua conclusão.*

*14. Busca-se ainda a **contratação de consultoria** específica via recursos de projeto de cooperação técnica internacional para auxiliar o Ministério das Comunicações a **definir um plano de metas para a Política Pública de Telecomunicações, uma metodologia de avaliação de resultados, indicadores, mecanismos de monitoramento, periodicidade e formas de avaliação geral da política pública de telecomunicações, além de bases de dados que permitam ao Ministério o acompanhamento mais efetivo da política pública**. (sem grifos no original)*

*Em relação à definição prévia das condições relacionadas ao compartilhamento das redes de transporte e metropolitanas implementadas por meio de atos regulatórios em geral, o Ministério apresenta (peça 51, p. 4) o entendimento de que “as diretrizes de compartilhamento de redes de telecomunicações estão devidamente expressas no decreto 9.612/2018” e que “as condições (...) de execução dessa diretriz governamental cabem à Agência reguladora”.*

*Porém, ficou constatado na presente auditoria que as condições para o compartilhamento dessas redes não estão claramente definidas e nem transparentes para os possíveis interessados, dificultando a possibilidade de concretização desse compartilhamento. As disposições do Decreto 9.612/2018 tratam de forma geral a previsão do compartilhamento, mas não definem como o mesmo será implementado. Além disso, ficou evidenciado também que a Anatel não estabeleceu regras específicas para o compartilhamento dessas redes, construídas com recursos públicos.*

*Quanto à proposta de deliberação para o MCom avaliar a conveniência e a oportunidade de o Decreto 9.612/2018 prever o compartilhamento de toda a infraestrutura implementada por meio de recursos públicos, respeitadas as limitações técnicas, o Ministério argumentou (peça 51, p. 5) no sentido de que “uma regra de compartilhamento irrestrita (...) estaria indo de encontro ao objetivo principal da política de expansão do acesso dos serviços de telecomunicações”.*

*No entanto, como visto neste relatório (parágrafos 207 e 208), ressalta-se a importância do compartilhamento da infraestrutura construída por meio de recursos públicos, como as redes do serviço móvel, torres e dutos, e não somente das redes de transporte e metropolitanas, sempre observando o interesse público e as possíveis limitações técnicas, em benefício da sociedade brasileira, o que pode contribuir para a inclusão digital e redução das desigualdades existentes.*

*Em relação à publicidade das informações sobre as redes e infraestruturas construídas por meio dos compromissos estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios para fins de compartilhamento, a Anatel apresentou em sua resposta (peça 50, p. 3) o entendimento de que essas informações já constam de vários dashboards publicados em seu sítio na internet. Porém, ficou demonstrado que essas informações não contemplam a previsão do § 2º do art. 10 do Decreto 9.612/2018. As informações relacionadas a essas redes de transportes e metropolitanas, para fins de compartilhamento, precisam estar disponíveis de forma mais clara e transparente para os possíveis interessados, dado que são construídas com recursos públicos.*

*A Anatel por meio do Informe 49/2022/SUE (peça 50) apresentou comentários acerca da deliberação referente ao aprimoramento do processo fiscalizatório. Nesse informe, apresentou*

*detalhes do processo fiscalizatório e salientou que não há mecanismos específicos para a avaliação de eventual impacto dos valores inicialmente calculados, em caso de atrasos, a fim de resguardar o erário, além de expor que tal reequilíbrio é feito nos processos sancionatórios.*

*Diante da ponderação, tal preocupação foi discutida internamente na área técnica e por essa motivação, a deliberação foi reformulada, retirando a sua parte final que trata da avaliação dos impactos econômicos na etapa fiscalizatória.*

*Sobre a situação encontrada de que não há uma coordenação efetiva da política de compromissos de investimentos, o Ministério das Comunicações na reunião de encerramento, ocorrida no dia 5/12/2022, teceu comentários de que concorda que não há uma sistematização única das informações referentes aos compromissos estabelecidos de forma a subsidiar os gestores com os dados globais mapeados e de que não há uma base de dados pronta. Mas discorda do relatório quando afirma que essa coordenação não é efetiva, visto que na oportunidade que há o estabelecimento de um compromisso, em suas palavras “ad hoc”, todas as informações necessárias para subsidiar aquela tomada de decisão são apreciadas.*

*Apresentou ainda, no Ofício 28.350/2022/MCOM (peça 51) que a recomendação do TCU envolve maior complexidade, mas adicionalmente apresenta exemplos de bancos de dados complexos que estão sendo estruturados em outros projetos com a Anatel.*

*38. (...) No nosso entender, a recomendação do TCU envolve maior complexidade, na medida em que pretende ensinar a estruturação de um banco de dados que concilie diversas infraestruturas (e.g., redes de transporte e acesso), tecnologias (e.g., banda larga fixa e serviço móvel pessoal), compromissos (PGMU e Edital do 5G), políticas públicas (e.g., Wi-Fi Brasil e infovias) e recortes geográficos (municípios, localidades sede e localidades não-sede).*

*A Anatel, por sua vez, não apresentou argumentos referentes a essa recomendação. Entretanto, solicitou a exclusão do trecho do relatório que fazia menção à carta da Oi S.A., por considerar que as alegações da concessionária não se fundamentam. Diante do esclarecimento apresentado, a alteração proposta foi realizada.*

*Ainda sobre esse tópico da pouca coordenação entre os órgãos, o posicionamento do Ministério veio ratificar a percepção, exposta no relatório, de uma precária sistematização conjunta de uma base de dados, com informações disponíveis e tempestivas sobre as ações implementadas por meio dos compromissos regulatórios e sobre a infraestrutura de telecomunicações.*

*Entende-se que uma visão sistêmica da política pública de telecomunicações, e não por compromissos (aqui considerando cada demanda apresentada por um instrumento diferente, como os editais de radiofrequência, o PGMU, TACs, obrigações de fazer) permite uma análise holística de como a política atua em diferentes camadas e setores da sociedade, facilitando a percepção de lacunas e demandas mais específicas. Ademais, essa visão não exclui análises pontuais, ela complementarmente permite uma visão mais detalhada sobre certas questões.*

*Resumidamente, pela leitura dos autos dos processos vinculados ao PGMU pela Anatel (SEI 53500.005419/2019-00 e SEI 53500.012737/2019-19), observou-se que as metas definidas nos decretos já publicados e cujos prazos já estavam valendo ainda careciam de análises e conclusões pela Anatel sobre a viabilidade de tais obrigações. Assim, apesar de contratualmente a revisão de metas e o PGMU IV estarem previstos para o período entre 2016 e 2020, devido a atrasos, o Decreto 9.619 só foi publicado em 20/12/2018 e com metas a serem executadas entre 2019 e 2023.*

*Constatou-se que, por meio do Informe Anatel 101/2019/CPAE/SCP, a área técnica da agência fez uma análise de alguns possíveis modelos de precificação de tal meta e concluiu que havia empecilhos e pendências quanto a questões técnicas atreladas à formulação da política*

*pública do então MCTIC que inviabilizavam o cálculo das metas. Diante disso, a precificação e determinação das metas do PGMU IV só puderam ser realizadas conclusivamente pela Anatel dois anos após a publicação do decreto, em junho de 2020, após os esclarecimentos do Ministério sobre questões técnicas da política pública em maio do mesmo ano.*

*Nessa ocasião, o então MCTIC ainda aproveitou para alterar informalmente as metas estipuladas em decreto, dado que, conforme o art. 18, inciso III, da LGT, as metas do PGMU devem ser aprovadas/alteradas por decreto, solicitando à Anatel que os cálculos considerassem uma interrupção das metas em 2020, deixando de ser válidas as obrigações previstas entre 2021 e 2023.*

*Diante de toda situação encontrada, permanecemos com o posicionamento apresentado, deixando a deliberação proposta.*

*Quanto à transparência das informações, a Anatel argumentou (peça 50, p. 5) que o seu sítio eletrônico está sendo paulatinamente construído à medida que determinados compromissos estão sendo firmados e que por sua natureza diversa, nem sempre é possível promover uma padronização das informações disponibilizadas.*

*Apresentou o item do site “acervo documental” onde estão disponibilizadas as informações referentes aos editais de licitação e, adicionalmente, argumentou que o excesso de informação pode dificultar a navegação devido a um enorme volume de informações.*

*De fato, o site da Anatel já contém um grande volume de dados, mas outras informações importantes para o acompanhamento da política pública de compromissos estabelecidos em atos regulatórios diversos se fazem necessárias. Além disso, a padronização das informações não interessa somente ao público externo, mas é de grande relevância para a própria Anatel, de forma a facilitar e padronizar o controle e monitoramento de suas atividades.*

*Quanto aos dados referentes aos editais de licitações de radiofrequências, entende-se que o link “acervo documental” não é intuitivo e a sua localização não permite o direcionamento para a pesquisa dessas informações. Dessa forma, sugere-se uma menção direta a esses links no site, da mesma forma como é feito com a página dos TACs, por exemplo. Assim, mantivemos a sugestão da recomendação quanto à transparência das informações no sítio eletrônico da Anatel.*

## VI. CONCLUSÃO

*Trata-se de auditoria operacional para avaliar a atuação do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações quanto aos compromissos de investimentos e de abrangência acordados em diversos instrumentos regulatórios e sua aderência às políticas públicas do setor de telecomunicações, a exemplo da política de ampliação do acesso à banda larga, com qualidade e velocidade adequadas, e da política de inclusão digital da sociedade brasileira.*

*Demonstrou-se que a política pública do setor de telecomunicações está sendo implementada, praticamente, de forma exclusiva por meio dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações fixados em atos regulatórios em geral dissociados de um planejamento de médio e longo prazos. Essa prática não consegue enfrentar as questões relacionadas à inclusão digital de toda a sociedade brasileira, principalmente das classes menos favorecidas.*

*Em relação à oferta e ao acesso da infraestrutura de banda larga, ficou evidenciado que os compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações estabelecidos em atos regulatórios em geral contribuíram para a expansão da oferta dos serviços de telecomunicação no país ao longo dos últimos anos, principalmente nas localidades e regiões que não seriam atendidas de forma natural pelas prestadoras desses serviços.*

*No entanto, há significativa desigualdade na disponibilização do serviço de banda larga entre áreas urbanas, rurais e remotas, sendo que, mesmo dentro de uma mesma cidade, há diferenças na oferta do serviço entre bairros mais centrais e de classes mais favorecidas economicamente, que contam com acesso de melhor qualidade, e os bairros mais afastados e com população mais carente.*

*Ficou demonstrado que a qualidade do acesso aos serviços de internet é bem mais limitada para os usuários das classes D e E e de localidades mais remotas e afastadas, seja pelo tipo de conexão contratado, pela infraestrutura existente onde residem e/ou pelo tipo de hardware que utilizam para acessar à rede. Evidenciou-se a existência de dificuldades, entre menos favorecidos, em adquirir hardwares, como o computador, que oportuniza uma melhor experiência das oportunidades oferecidas pela rede, como acesso à educação, desenvolvimento, serviços de governo eletrônico, entre outros.*

*Assim sendo, é necessário que o Estado brasileiro construa um planejamento estatal que venha apresentar solução para o acesso das pessoas das classes menos favorecidas, que residem em regiões remotas e nas áreas rurais, com foco na inclusão digital de toda a sociedade brasileira, inclusive oportunizando a todos os cidadãos o acesso não somente ao telefone celular, mas também a outros hardwares, além de condições de contratar serviços de banda larga fixa que ofereçam conexões de mais qualidade.*

*Ficou evidenciado que, de uma forma geral, os compromissos de abrangência e investimentos estabelecidos pelos diversos instrumentos regulatórios foram definidos de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações em decretos e portarias, mas desvinculados de um planejamento de médio e longo prazos, inexistente no setor de telecomunicações no Brasil.*

*O compartilhamento as redes de transporte e as redes metropolitanas implantadas por meio dos compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel em função da celebração de atos regulatórios em geral, previsto no art. 10 do Decreto 9.612/2018 não está ocorrendo de forma efetivo, como também não há transparência do mapeamento dessas redes e da forma como deve ocorrer esse compartilhamento.*

*Demonstrou-se que há uma grande quantidade de compromissos atrelados à oferta dos serviços de banda larga nos diferentes instrumentos regulatórios. Oferta de SMP, backhaul, acesso fixo sem fio, ampliação de rede e portadoras são exemplos de como esses compromissos se apresentam nos instrumentos.*

*Por meio das análises dos dados apresentados pela Anatel e MCom em resposta a diligências realizadas durante a fiscalização, das entrevistas realizadas e dos dados obtidos no sítio eletrônico da agência, ficaram evidenciadas fragilidades no processo fiscalizatório da Anatel e na forma de controle de sobreposições de localidades atendidas pelos compromissos de investimento e abrangência estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios.*

*A Anatel não possui um controle efetivo dos compromissos e nem tem uma regularidade de fiscalização que permita um controle e acompanhamento tempestivo, o que pode gerar baixa aderência à realização dos compromissos, caso a implantação não seja em localidade compatível com o plano de negócio da empresa, por exemplo, ou que até seja compatível, mas que demande recursos a mais para a sua implementação, prejudicando a expansão do serviço de banda larga em localidades não atendidas ou que necessitem melhorias na qualidade. Destarte, a fiscalização tem se mostrado ineficaz no controle tempestivo dos compromissos.*

*Sobre a forma de controle de sobreposições e duplicidade de compromissos, não foi identificada pela equipe de auditora alguma sistematização dos dados que permita a conclusão de que há um cruzamento atualizado dos compromissos pactuados. Pelo contrário, verificou-se que as análises de sobreposições são realizadas por demanda, assim que novos compromissos vão sendo*

*formulados, o que não possibilita uma visão sistêmica da política proposta, apresentando-se o risco de sobreposições, o que prejudica o atingimento das metas de inclusão digital e de melhoria da qualidade dos serviços.*

*Verificou-se também que os dados existentes na página da Anatel na internet, referentes à celebração dos instrumentos regulatórios que estabelecem compromissos de abrangência e investimentos não estão completos ou disponíveis, o que prejudica o acompanhamento por parte da sociedade e dos órgãos de controle, estando em desconformidade com o estabelecido no Decreto 9.612/2018 e na Lei Geral de Telecomunicações.*

*Dessa forma, foram feitas propostas de deliberações no sentido de aperfeiçoamento do processo de planejamento da política pública do setor de telecomunicações, de controle, fiscalização e compartilhamento dos compromissos de investimentos e abrangência, além da ampliação dos dados relacionados a esses compromissos, para aumentar o nível de transparência das informações disponíveis.*

*Enseja-se, assim, que o equacionamento das fragilidades e riscos apontados neste relatório contribua para a efetivação de um planejamento de médio e longo prazos para o setor de telecomunicações, que inclua o estabelecimento de compromissos por meio de atos regulatórios em geral como fonte de recursos para a implementação da política pública, de forma a proporcionar uma melhor qualidade dos serviços de telecomunicações, ampliação da infraestrutura de banda larga para regiões, localidades, bairros e setores censitários desassistidos ou com atendimento precário, como também para a inclusão digital de milhões de brasileiros excluídos da tecnologia.*

## VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

*Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:*

*a) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, de acordo com o estabelecido no art. 3º, inciso III c/c o art. 170, inciso VII da Constituição Federal, e em atendimento ao previsto nos incisos I, II e III do art. 7º do Decreto 9.612/2018, a definição dos compromissos de abrangência e investimentos seja prevista em um planejamento estatal do setor de telecomunicações de médio e longo prazos, que defina de forma clara ações, metas, indicadores, prazos, instâncias de coordenação, competências de atores envolvidos, responsáveis por ações, mecanismos de monitoramento e avaliação da política, com a previsão de sua atualização periódica, de maneira a reduzir as desigualdades sociais e regionais na prestação dos serviços de telecomunicações, principalmente o de banda larga, e promover maior inclusão digital de toda a sociedade brasileira;*

*b) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina, previamente à implementação das redes de transporte e das redes metropolitanas estabelecidas por meio de atos regulatórios em geral, de forma clara e objetiva, as diretrizes e condições relacionadas ao compartilhamento dessa infraestrutura, conforme o estabelecido no art. 10 do Decreto 9.612/2018;*

*c) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de promover alteração no Decreto 9.612/2018, de modo a prever o compartilhamento da infraestrutura executada por meio de recursos públicos, além das redes de transporte e das redes metropolitanas implementadas por atos regulatórios em geral (art. 10 do Decreto 9.612/2018), respeitadas as limitações técnicas;*

*d) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em*

atendimento ao § 2º do art. 10 do Decreto 9.612/2018, dê publicidade, em sua página na internet, para fins de compartilhamento de infraestrutura entre diferentes provedores, às informações sobre as redes e infraestruturas implantadas por meio dos compromissos estabelecidos em função da celebração de termos de ajustamento de conduta, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios em geral;

e) recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em cumprimento ao parágrafo único do art. 1º da Lei 9.472/1997, aperfeiçoe a rotina de fiscalização dos compromissos de abrangência e investimentos estabelecidos em diversos instrumentos regulatórios, de forma que o fluxo de processo seja seguido, os prazos de fiscalização cumpridos e que haja uma sistematização dos dados das fiscalizações dos compromissos de forma a facilitar a gestão das informações;

f) recomendar ao Ministério das Comunicações e à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que implementem uma forma sistematizada e compartilhada de banco de dados das informações referentes às infraestruturas existentes, tecnologias e compromissos disponíveis em cada localidade de forma que estejam prontamente disponíveis para a formulação da política pública de telecomunicações;

g) recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, conforme preconiza o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição de 1988 e o art. 8º da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação:

g.1) disponibilize informações segmentadas em seu sítio eletrônico, com a disponibilização das informações de forma completa e com a padronização do conteúdo das planilhas referentes aos compromissos regulatórios assumidos;

g.2) disponibilize todos os documentos e dados relacionados aos processos licitatórios dos leilões de radiofrequência anteriores ao Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel (leilão do 5G), dos processos de TAC, bem como das obrigações de fazer;

g.3) apresente os dados relacionados às definições das localidades e trechos escolhidos pelas operadoras para cumprimento dos compromissos estabelecidos no Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel e as suas alterações posteriores;

h) encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

h.1) ao Ministério das Comunicações (MCom);

h.2) à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);

h.3) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC);

h.4) à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

h.5) à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

i) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação ao colegiado no sentido de monitorar as deliberações contidas nos itens de “a” a “g”;



*j) apensar o presente processo ao TC 045.436/2021-5, com fulcro no art. 169, incisos I e V, do Regimento Interno do TCU.”*