



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF  
Núcleo de Infra-Estrutura

### ESTUDO Nº 16/2005 - COFF

#### Objetivo

Este estudo atende a solicitação de trabalho do Deputado Luiz Antônio Fleury, e objetiva promover análise de dados, fornecidos pelo Parlamentar, acerca da programação orçamentária e financeira da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

#### 1. Introdução

Esta Consultoria recebeu do Deputado Luiz Antônio Fleury, para análise, documentos sobre a programação orçamentária e financeira da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. O material recebido contém informações sobre a execução orçamentária da agência desde 2001; sobre os limites para a sua execução orçamentária e financeira em 2005; e sobre o detalhamento das despesas a serem realizadas, consignadas em cinco cenários distintos, concernentes a diferentes hipóteses sobre os limites de movimentação orçamentária a serem atribuídos à agência em 2005.

#### 2. Análise preliminar do Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005

Com base nos arts. 71 e 72 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 – LDO/2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), o Poder Executivo publicou o Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso daquele Poder para o exercício de 2005. Este foi parcialmente modificado pelos Decretos nº 5.449, de 25 de maio de 2005, e nº 5.463, de 13 de junho de 2005.

O Decreto nº 5.379/2005 estabelece no Anexo I os valores-limite autorizados para movimentação e empenho, até dezembro de 2005, dos quais se excluem:

- a) as dotações orçamentárias relativas aos grupos de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, “2 – Juros e Encargos da Dívida” e “6 – Amortização da Dívida”;
- b) as despesas financeiras, relacionadas no seu Anexo VII;
- c) os recursos de doações;
- d) o pagamento de dívidas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS incluídas nas estatísticas fiscais da dívida consolidada do setor público; e
- e) as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União e que não são sujeitas a programação financeira.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF  
Núcleo de Infra-Estrutura

O Anexo II do decreto relaciona os limites para pagamento de despesas no exercício de 2005, inclusive dos Restos a Pagar de exercícios anteriores, com as mesmas exclusões supracitadas relativas ao Anexo I.

Os limites constantes do Decreto nº 5.379/2005 são estabelecidos por Órgão, e não, por unidade orçamentária. A esse respeito, o seu art. 7º dispõe que os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal deveriam estabelecer para suas unidades orçamentárias e gestoras, até o dia 31 de março de 2005, os limites mensais para pagamento, com determinação em separado do cronograma dos Restos a Pagar processados e não-processados.

Segundo informações da Anatel, tais limites foram minudenciados para a agência por meio do Ofício nº 639/SE/MC, de 6 de junho de 2005, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Comunicações, que adveio em substituição ao Ofício nº 400/SE/MC, de 15 de abril de 2005. O expediente divulga, em três tabelas distintas, cronogramas com os limites para movimentação e empenho; os limites para pagamentos relativos a dotações constantes da Lei Orçamentária para 2005 (LOA/2005) e aos Restos a Pagar de 2004; e os valores autorizados para pagamento dos Restos a Pagar inscritos em 31.12.2004. Estes últimos estariam inclusos nos limites estabelecidos para pagamento, arrolados na segunda tabela.

### 3. Execução orçamentária da Anatel em 2005

A seguir, detalha-se a execução orçamentária da Anatel em 2005, acumulada até 2.6.2005:

Em R\$ 1,00

GND	Grupo de Despesa	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Valores Pagos	V. Pagos / Autorizado (%)
1	Pessoal e Encargos Sociais	76.187.579	56.822.986	30.403.996	30.403.996	39,91
3	Outras Despesas Correntes	323.096.221	47.909.038	28.709.772	28.691.436	8,88
4	Investimentos	53.440.543	11.449.563	342.683	342.683	0,64
5	Inversões Financeiras	618.815	0	0	0	0
9	Reserva de Contingência	1.559.157.105	0	0	0	0
	Total	2.012.500.263	116.181.587	59.456.452	59.438.115	2,95

Da tabela acima, depreende-se que a Reserva de Contingência dessa unidade orçamentária representa cerca de 77% do total de despesas autorizadas para a Anatel na lei orçamentária para 2005.

O limite autorizado pelo Ofício nº 639/SE/MC/2005 para movimentação e empenho de despesas do grupo “3 – outras despesas correntes”, até dezembro de 2005, representa somente cerca de 23% do total autorizado na lei orçamentária no GND 3 para a Anatel. No que tange às despesas dos GND’s “4 – Investimentos” e “5 – Inversões Financeiras”, o



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF  
Núcleo de Infra-Estrutura

ofício limita a sua movimentação e empenho, até o final do exercício financeiro, a apenas 27% do total desses grupos de despesas autorizado na LOA/2005.

Adicionalmente, constata-se que os valores totais empenhados e pagos pela Anatel até o momento encontram-se dentro dos limites estabelecidos pelo ofício da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Comunicações.

#### **4. Análise dos dados da Anatel fornecidos a esta Consultoria para análise**

De acordo com o Ofício nº 639/SE/MC/2005, o limite total para movimentação e empenho de despesas orçamentárias (GNDs 3, 4 e 5) da Anatel, até dezembro de 2005, montaria a R\$ 90.000.000,00. Por sua vez, o limite total de pagamento atribuído à agência somaria R\$ 103.628.000,00. O primeiro valor confere com os dados dos documentos fornecidos a esta Consultoria. O segundo se mostra um pouco maior do que aquele contido nesses documentos. Tampouco conferem integralmente os valores intermediários de ambos os limites. Em anexo, consta cópia da parte do ofício que contém as tabelas com os limites ora tratados.

O art. 12 do Decreto nº 5.379/2005 estabelece as condições sob as quais poderiam ser alterados os limites para movimentação e empenho e os para pagamento, sempre por intermédio de portaria interministerial. Os primeiros poderiam ser aumentados mediante a utilização de uma reserva contida no seu Anexo I, de R\$ 1.381.890.000,00 (valor atualizado pelos Decretos nº 5.449 e 5.463/2005). Os segundos poderiam ser ampliados “até o montante de R\$ 3.411,966.000,00”. Esses preceitos estão em consonância com o § 1º<sup>1</sup> do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Importa ressaltar que tais possibilidades de extrapolação concernem ao total dos orçamentos dos Órgãos do Orçamento Geral da União.

Provavelmente respaldada por essas possibilidades de ampliação de limites, a Anatel elaborou cinco cenários que discriminam, para 2005, as despesas a serem realizadas e aquelas que não poderiam sê-lo. A definição das prioridades varia de acordo com as hipóteses sobre os limites totais para movimentação e empenho de despesas orçamentárias da agência, referentes aos grupos de despesa 3, 4 e 5. Elaboraram-se cenários para os limites de R\$ 90, 120, 150, 180 e 210 milhões.

O material fornecido a esta Consultoria para análise traz, ainda, dados sobre a execução orçamentária das despesas da Anatel, assim como a arrecadação de receitas orçamentárias da agência de 2001 a 2005.

Com respeito à execução da despesa, verificamos que os dados apresentam algumas inconsistências com o verificado no sistema de acompanhamento orçamentário desta

---

<sup>1</sup> § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF  
Núcleo de Infra-Estrutura

Consultoria. Assim, fazemos constar do Quadro I, anexo, a execução orçamentária da Anatel para o período.

Quanto à arrecadação das receitas relacionadas no material fornecido para análise, fazemos algumas considerações. No quadro fornecido (“Orçamento 2001 – 2005”), classificam-se as receitas em “taxas”, “concessões”, “aplicações financeiras” e “outras”.

As taxas devem referir-se às “taxas de fiscalização de telecomunicações” (código de receita 1.1.2.1.02.00). Entretanto, apesar de a legislação pertinente relacioná-las como receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, e portanto da Anatel, o art. 3º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, prevê a possibilidade de transferência de parte dos recursos do Fistel para o Tesouro Nacional. Ou seja, não vincula sua aplicação à Anatel, situação que realmente não se tem verificado.

Quanto às “concessões” relativas ao setor de telecomunicações, verifica-se que uma parcela de sua arrecadação tem aplicação legalmente vinculada ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust. O restante, assim como no caso das taxas supracitadas e em decorrência da mesma autorização legal, poderia ser transferido ao Tesouro Nacional. Ao mesmo tempo, não existe determinação legal expressa que estabeleça alguma vinculação dessas receitas às despesas da Anatel. Com efeito, no período analisado (2001 a 2005), esses recursos nunca foram utilizados para financiar despesas da Anatel.

Pelo exposto, compreendemos que não há exigência legal no sentido de as fontes de receita referentes a “taxas” e “concessões” deverem ser utilizadas exclusivamente para financiar as despesas da Anatel. Ou seja, não se pode afirmar que os valores discriminados no quadro fornecido “Orçamento 2001 – 2005”, no que tange às receitas, representam receitas exclusivas da Anatel.

Brasília, 27 de junho de 2005.

Edson Moraes  
Consultor de Orçamento/CD

**QUADRO I - Anatel - Execução Orçamentária de 2001 a 2005**

GND	Grupo de despesa	2001		2002		2003		2004		2005	
		Autorizado**	Empenhado e Liquidado	Autorizado**	Empenhado e Liquidado	Autorizado **	Empenhado e Liquidado	Autorizado**	Empenhado e Liquidado	Autorizado**	Empenhado (até 17.6)
1	Pessoal e Encargos Sociais	117.912.800	39.340.815	108.128.259	73.004.321	84.294.591	79.817.855	83.718.035	82.064.085	76.187.579	56.892.004
3	Outras Despesas Correntes	308.723.441	146.209.980	347.260.001	149.347.056	206.348.311	131.652.049	191.197.920	146.968.224	323.096.221	49.764.658
4	Investimentos	70.755.560	18.495.975	77.800.001	28.361.370	44.510.397	19.344.468	26.079.000	22.870.975	53.440.543	11.449.563
5	Inversões Financeiras	21.000.000	20.999.998	23.300.000	7.510.434	4.679.000	0	0	0	618.815	0
9	Reserva de Contingência	0	0	176.402.236	0	243.318.439	0	516.990.559	0	1.559.157.100	0
	<b>Total</b>	<b>518.391.801</b>	<b>225.046.768</b>	<b>732.890.497</b>	<b>258.223.181</b>	<b>583.150.738</b>	<b>230.814.372</b>	<b>817.985.514</b>	<b>251.903.284</b>	<b>2.012.500.258</b>	<b>118.106.225</b>

(\*\*) Autorizado = LOA + alterações dos créditos adicionais