



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

*Exercício 2019*

20 de outubro de 2020

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**

Unidade Examinada: **Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Projeto nº: **822784**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

O presente Relatório de Auditoria Anual de Contas trata dos atos e fatos relacionados à gestão da Anatel. Tal peça comporá o Processo de Contas da Unidade a ser submetido a julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e teve como objetivos a avaliação: da conformidade das peças; dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; da gestão de pessoas e da qualidade e suficiência dos controles internos.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

O trabalho foi realizado em razão da Decisão Normativa TCU nº 178, de 23 de outubro de 2019, que relacionou a Anatel para apresentar a Prestação de Contas referente ao exercício de 2019 para julgamento.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?**

Quanto a avaliação do processo sancionatório da Anatel, foi verificado que o modelo regulatório de Comando e Controle tradicionalmente utilizado não tem surtido o efeito de induzir os regulados a respeitarem os normativos e contribuir para o setor de telecomunicação. A Agência já está desenvolvendo mecanismos baseados na Regulação Responsiva, no entanto, foram identificadas necessidades de melhoria, principalmente no que se refere à organização hierárquica dos diferentes mecanismos regulatórios, ao estudo de custo-benefício desses mecanismos e ao processo de Avaliação dos Resultados Regulatórios.

Em relação ao Programa de Integridade implementado na Agência, identificou-se, dentre outros, um baixo envolvimento da Alta Administração nas discussões internas concernentes ao tema e ausência de um monitoramento visando aperfeiçoamento do Plano, tendo em vista que foi recém designada a unidade gestora da integridade.

Por fim, analisou-se o perfil da alocação orçamentária e financeira da Anatel nos últimos cinco exercícios, compreendendo as fases de planejamento da proposta orçamentária, arrecadação das receitas e destinação das despesas entre as ações previstas no orçamento da Agência.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAC:** Auditoria Anual de Contas
- AIR:** Análise de Impacto Regulatório
- ARR:** Avaliação de Resultado Regulatório
- ANATEL:** Agência Nacional de Telecomunicações
- CADIN:** Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal
- CGU:** Controladoria – Geral da União
- DN:** Decisão Normativa
- DRU:** Desvinculação das Receitas da União
- Febraban:** Federação Brasileira de Banco
- Fistel:** Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
- Fust:** Fundo de Universalização dos Serviços de telecomunicações
- FNC:** Fundo Nacional de Cultura
- FNDCT:** Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- GRU:** Guia de Recolhimento da União
- IN:** Instrução Normativa
- IPCA:** Índice de Preços ao Consumidor Amplo
- ITA:** Instituto Tecnológico de Aeronáutica
- LGT:** Lei Geral de Telecomunicações
- LOA:** Lei Orçamentária Anual
- MCTIC:** Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- OCDE:** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMS:** Organização Mundial de Saúde
- PADO:** Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigações
- PPP:** Plano de Providências Permanente
- PRA:** Plano de Revitalização da Infraestrutura Predial da Anatel
- PDTIC:** Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações
- PPA:** Plano Plurianual Anual
- PFE:** Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel
- PGF:** Procuradoria-Geral Federal
- RI:** Relatório Integrado

**SCM:** Serviço de Comunicação Multimídia

**SeAC:** Serviço de Acesso Condicionado

**SMP:** Serviço Móvel Pessoal

**SPR:** Superintendência de Planejamento e Regulamentação

**STFC:** Serviço de Telefonia Fixa Comutada

**STN:** Secretaria do Tesouro Nacional

**SIAFI:** Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

**SIGEC:** Sistema Integrado de Gestão de Créditos da Anatel

**SUE:** Superintendência Executiva

**TFF:** Taxa de Fiscalização e Funcionamento

**TFI:** Taxas de Fiscalização de Instalação

**TCU:** Tribunal de Contas da União

**UGI:** Unidade de Gestão da Integridade

**UPC:** Unidade Prestadora de Contas

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Processo Sancionatório da Anatel	9
2. Avaliação do Plano de Integridade da Anatel	14
3. Alocação Orçamentária da Anatel	17
3.1. Planejamento e encaminhamento da proposta orçamentária anual da Anatel	17
3.2. Destinações Legais das receitas do Fistel e Fontes de Receitas da Anatel	20
3.3. Execução Orçamentária e Financeira da Anatel	23
3.4. Controles gerais sobre o volume de arrecadação do Fistel pela Anatel	29
3.4.1. Atores e Grupos de atividades desenvolvidas	29
3.4.2. Recursos Humanos e Sistemas Informatizados	30
4. Avaliação da conformidade das Peças do Relatório de Gestão.	30
5. Avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU.	31
6. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações do TCU.	32
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>33</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>36</b>
I. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA	36

# INTRODUÇÃO

A Anatel é uma autarquia especial integrante da Administração Pública Indireta Federal. No exercício de 2019, era vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC com a missão de regular o setor de telecomunicações no país para contribuir com o desenvolvimento do Brasil.

O presente trabalho se trata de uma Auditoria Anual de Contas – AAC que decorre de mandamento constitucional previsto no parágrafo único do art. 70 da CF/88. O objetivo é o de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, induzir a gestão pública para resultados, bem como fornecer uma opinião sobre como os atos de gestão dos responsáveis pela Anatel, no exercício de 2019, devem ser julgados pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Mediante acordo com área técnica do TCU, definiu-se, de comum acordo, como escopo desse trabalho: a conformidade das peças; os resultados quantitativos e qualitativos da gestão; a gestão de pessoal; e a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade Prestadora de Contas – UPC.

O enfoque da avaliação desses itens estará adstrito à atuação da Anatel face ao seu processo sancionatório para regulação do setor; a demonstração do seu compromisso de prevenir, detectar, interromper e remediar os casos de fraude e corrupção na entidade, por meio da instituição formal e supervisão do Programa de Integridade, bem como a análise do perfil da alocação de recursos orçamentários e financeiros da Agência.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Processo Sancionatório da Anatel

A aplicação de multa tem sido o principal mecanismo regulatório utilizado pelas agências reguladoras brasileiras para nortear os setores da economia no país.

O Relatório Anual de 2018 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) informou que, desde 1997, foram constituídas cerca de 63 mil multas contra entidades do setor de telecomunicações, o equivalente a R\$ 6,9 bilhões em termos financeiros<sup>1</sup>.

Não obstante, somente R\$ 827 milhões foram efetivamente arrecadados aos cofres públicos, demonstrando que a taxa de arrecadação efetiva é cerca de 8%.

A aplicação de multa é um mecanismo tradicional do modelo regulatório de Comando e Controle, que parte da premissa que a imposição de obrigações e de impedimentos é indispensável para o alcance dos objetivos desejados. Caso ocorra o descumprimento de alguma dessas regras impostas, a sanção seria o instrumento imperativo para correção de trajetória, pois iria reprimir o infrator e estimularia outros agentes a não cometerem as mesmas transgressões.

No âmbito das telecomunicações, observa-se que a inadimplência por parte dos regulados para arrecadação das multas aplicadas atenta contra o efeito repressivo, coercitivo e educador dessa principal sanção administrativa adotada pela Anatel, comprometendo o alcance dos objetivos pretendidos pela Agência.

Nesse propósito, foi realizada Auditoria<sup>2</sup> para atestar as informações sobre a arrecadação de multas da Anatel, e, assim, verificar se o poder sancionatório da Anatel tem sido eficaz para incentivar a prestação adequada e a constante melhoria dos serviços de telecomunicações no país.

Como a estratégia de Comando e Controle é predominantemente adotada pela Anatel, nesta auditoria também buscou-se avaliar se os recursos de fiscalização, acompanhamento e controle da Autarquia estavam concentrados nos serviços mais demandados pela sociedade.

Ademais, considerando que a imposição de regras é o aspecto central no Comando e Controle, buscou-se verificar o acesso, conhecimento e compreensão dos normativos da Agência pelos regulados.

---

<sup>1</sup> Utilizou-se, para este relatório, os valores nominais das multas, sem atualizações monetárias.

<sup>2</sup> Relatório de Auditoria nº 817782 sobre o processo sancionatório da Anatel. Auditoria realizada entre o período de 2018 a 2020.

Por fim, os trabalhos realizados pela CGU buscaram averiguar se foram adotadas providências para a mudança da estratégia regulatória da Anatel, principalmente considerando os benefícios propostos pela Teoria da Regulação Responsiva, que prevê a instituição de mecanismos regulatórios persuasivos, em adição aos mecanismos tradicionais de punição, para estimular a cooperação dos agentes do setor e o consequente alcance dos objetivos pretendidos.

Primeiramente, a Auditoria ratificou a situação já apresentada pela Anatel em seus relatórios de gestão anuais, qual seja, que o percentual de arrecadação em relação às multas aplicadas, em termos financeiros, é em torno de 10%. A partir da verificação da base de dados da Agência foi observado que foram aplicadas, entre 1997 e 2019, 66.620 multas, que em termos financeiros equivale a R\$ 11,564 bilhões.

**Quadro I – Quantitativo e Valores de Multas Consolidados de 1997 até 2019 da Anatel**

Situação	Quantitativo		Valor (R\$)	
Cancelado	7.946	11,93%	1.817.295.133	15,71%
Devedor	18.805	28,23%	8.849.787.005	76,52%
Parcial	2.338	3,51%	24.120.628	0,21%
Prescrito	94	0,14%	468.369	0,00%
Quitado	37.437	56,19%	873.213.114	7,55%
<b>Total Geral</b>	<b>66.620</b>		<b>11.564.884.249,36</b>	

Fonte: Tabela reproduzida do Relatório de Auditoria nº 817782.

Mesmo desconsiderando as multas canceladas e prescritas, o total devido em multas seria de R\$ 9,747 bilhões. O montante de multas arrecadadas (integralmente ou parcialmente pagas) foi de R\$ 897,3 milhões. Portanto, verifica-se que em termos financeiros a arrecadação foi de 9,2%.

Como já exposto, essa situação de baixo índice de arrecadação significa que as multas não estão sendo pagas e, portanto, há mitigação do efeito corretivo e educador que se esperaria desse tipo de sanção.

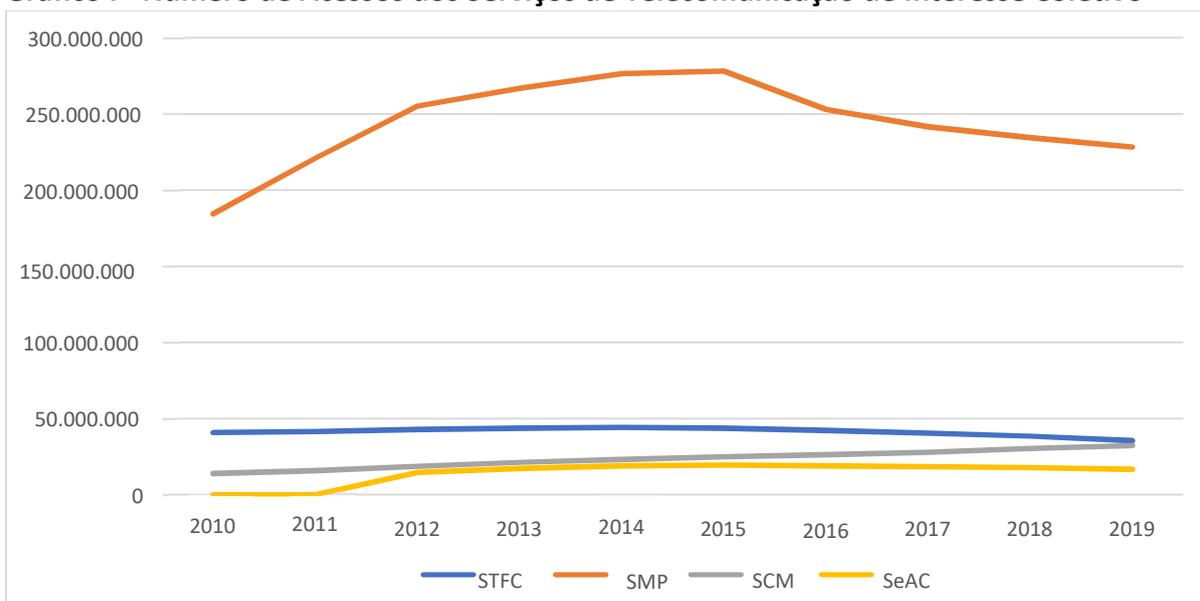
É importante registrar que os números obtidos pela CGU não são os mesmos divulgados pela Anatel no seu Relatório Anual de 2018, pois a Agência adota outras premissas para consolidação das informações, como, por exemplo, considera as multas arrecadas pelo Fistel e, assim, também incluem as multas aplicadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC.

É importante ressaltar também que a Anatel tem conhecimento desse diagnóstico e já está adotando providências para o aumento da efetividade da sua atuação, notadamente com a mudança da estratégia de regulação, abordada mais adiante.

Em relação à priorização das ações de fiscalização, acompanhamento e controle, buscou-se, inicialmente, verificar quais são os serviços de telecomunicação de interesse coletivo mais demandados pela sociedade. O Gráfico I a seguir mostra o número de acessos de cada Serviço.

O Serviço Móvel Pessoal - SMP (Telefonia e Banda Larga Móvel) é o mais demandado pela sociedade, seguido pelo Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC (Telefonia Fixa), pelo Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (Banda Larga Fixa) e pelo Serviço de Acesso Condicionado – SeAC (TV por Assinatura).

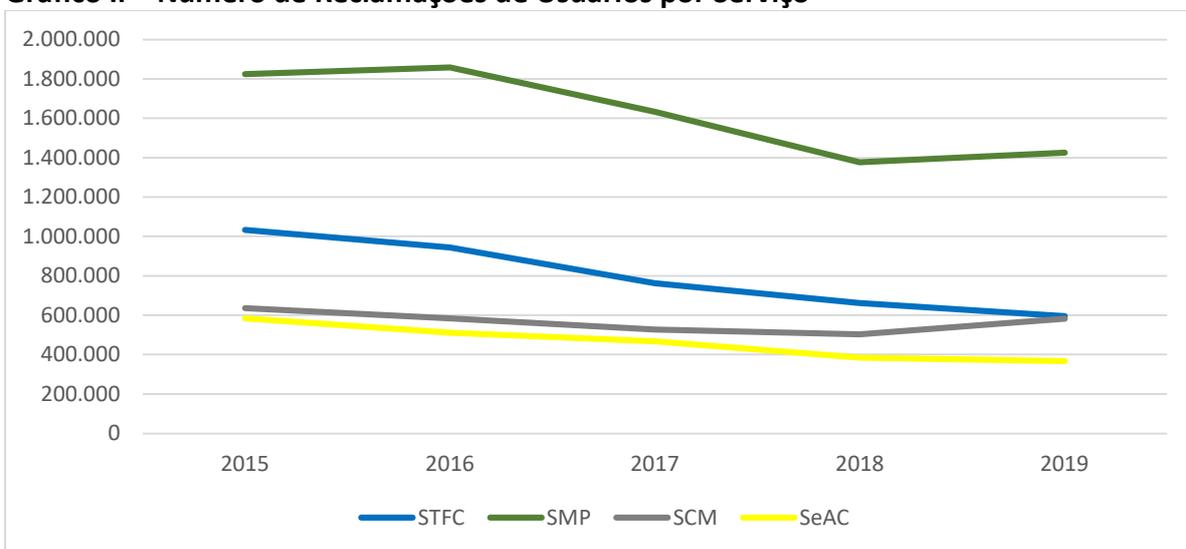
**Gráfico I - Número de Acessos dos Serviços de Telecomunicação de Interesse Coletivo**



Fonte: Gráfico reproduzido do Relatório de Auditoria nº 817782.

Também foi verificado o número de reclamações de usuários por Serviço, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

**Gráfico II – Número de Reclamações de Usuários por Serviço**



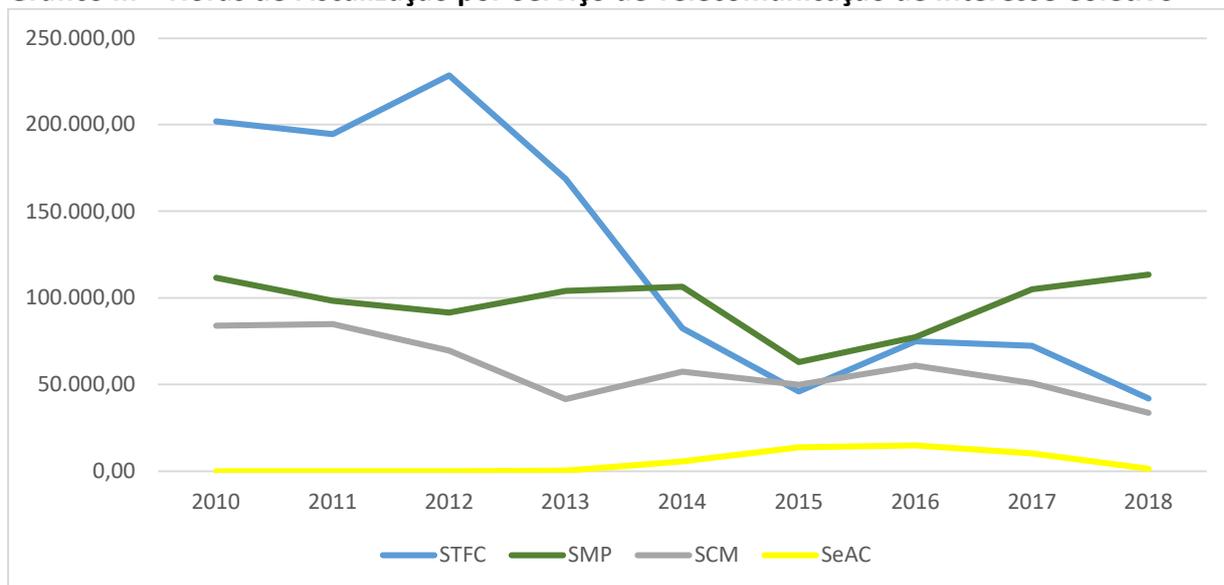
Fonte: Gráfico reproduzido do Relatório de Auditoria nº 817782.

Observa-se que a ordem dos Serviços por reclamações dos usuários é igual a por número de acessos.

Isso significa que os esforços da Agência para fiscalização, acompanhamento e controle devem ser concentrados nos serviços mais demandados, uma vez que afetam um maior número de usuários e cuja correção representará maior satisfação da sociedade.

Assim, buscou-se verificar a quantidade de horas de ações de fiscalização, registradas nos planejamentos anuais de fiscalização, para cada serviço. O resultado dessa verificação é mostrado no Gráfico a seguir.

**Gráfico III – Horas de Fiscalização por Serviço de Telecomunicação de Interesse Coletivo**



Fonte: Gráfico reproduzido do Relatório de Auditoria nº 817782.

Verifica-se que, somente após 2014, a quantidade de horas de fiscalização passou a ter a mesma ordem de classificação da demanda por Serviços.

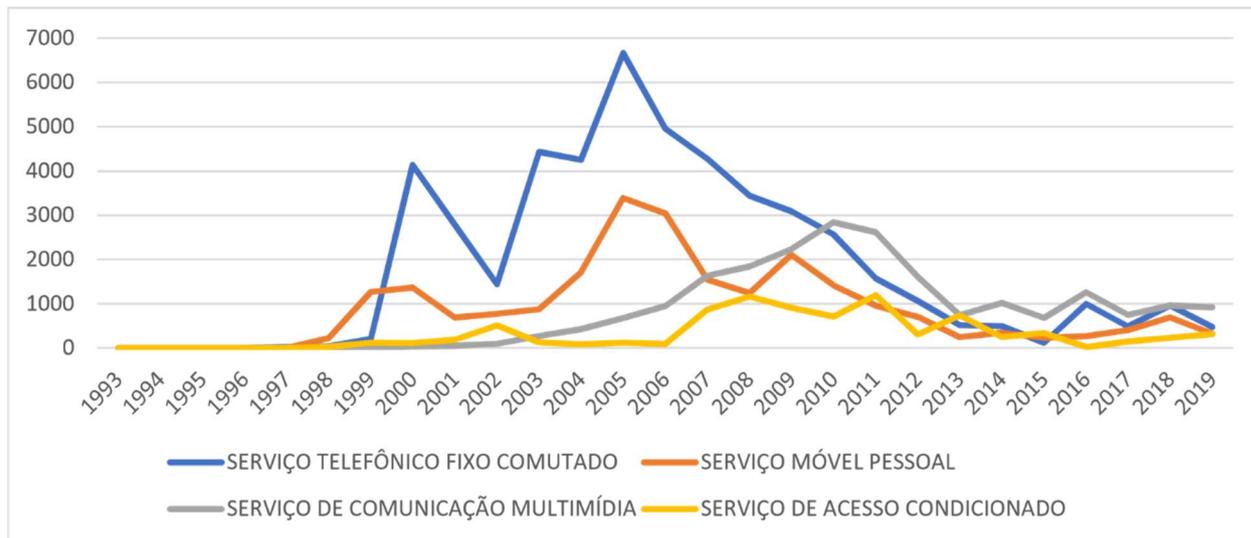
O Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigação (PADO) é o processo administrativo da Autarquia utilizado para constatar irregularidades praticadas pelos outorgados dos Serviços de Telecomunicação e sua conclusão subsidiará a decisão do Conselho Diretor para a aplicação da sanção devida, conforme estabelecido nos normativos da Agência.

Destarte, buscou-se verificar a quantidade de PADOs instaurados pela Anatel por Serviço, conforme demonstrado no Gráfico IV a seguir.

Conclui-se que a ordem de classificação dos Serviços quanto ao quantitativo de PADOS (SCM em 1º lugar) diverge das outras classificações apresentadas. Enquanto o SMP apresenta demanda muito superior aos demais serviços e, por conseguinte, maior número de reclamações, visto que impacta um maior quantitativo de usuários, o SCM é o serviço,

atualmente, que apresenta maior número de PADOS instaurados, ainda que não seja o serviço com maior alocação de horas de fiscalização.

#### Gráfico IV – PADOs da Anatel instaurados por Serviço de Telecomunicação de Interesse Coletivo



Fonte: Gráfico reproduzido do Relatório de Auditoria nº 817782.

Frisa-se que a alocação dos recursos de fiscalização e apuração de irregularidades nos serviços mais demandados podem ensejar melhorias nos Serviços de Telecomunicações mais imprescindíveis para a sociedade.

Sobre as normas da Agência, verificou-se que a Anatel tem adotado esforços para melhoria do conhecimento e compressibilidade dos seus normativos pelos regulados.

Foi elaborado um painel que demonstra a situação (vigente ou revogado) de cada normativo da Agência. Ademais, é possível agrupar os regulamentos por tema e subtema, facilitando o conhecimento de cada norma expedida.

A Anatel também mantém em sua página uma seção destinada ao esclarecimento de cada Serviço. No entanto, foi observado que somente os regulamentos específicos de cada Serviço são mostrados nessa seção. Regulamentos gerais, tal como o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicação, aplicado a vários Serviços simultaneamente, não estão listados nessa seção, representando uma oportunidade de melhoria e objeto de recomendação pela CGU.

Outro objetivo da Auditoria foi verificar se a Autarquia promove a Avaliação dos Resultados Regulatórios (ARR). Atestou-se que Agência implantou formalmente um processo de negócio chamado de “Monitorar a Efetividade das Ações Regulatórias” para promover a ARR. O processo foi implementado em agosto de 2019, mas os testes-pilotos ainda estão em curso para aferir a validade do processo.

De todo modo, constatou-se oportunidades de melhoria no processo e foi recomendado o estabelecimento da forma sistemática de acompanhamento da validade e pertinência atual

de cada normativo expedido; de comunicação com as partes interessadas sobre o resultado da avaliação; e de transparência do processo, para promover o controle social.

Por fim, a Auditoria demonstrou que a Anatel, desde 2015, vem promovendo mudanças no seu processo de fiscalização, acompanhamento e controle, adotando as premissas da Teoria da Regulação Responsiva, para melhoria da efetividade e agilidade na atuação da Agência.

No curso dessas mudanças, foram implementados mecanismos regulatórios persuasivos e não sancionatórios, tais como medidas cautelares e selos de qualidade dos Serviços prestados. Além disso, está em vias de aprovação o Regulamento de Fiscalização Regulatória, que irá prover a Agência de novos mecanismos de regulação responsiva. A previsão de aprovação desse Regulamento é para 2º semestre de 2020.

Porém, não foi observado como os diferentes mecanismos à disposição da Agência, sejam eles persuasivos ou sancionatórios, estão dispostos em uma hierarquia funcional, de forma a prover clareza para os regulados sobre o escalonamento das medidas, requisito essencial para o funcionamento da Regulação Responsiva.

A Anatel alegou que não é possível adotar uma hierarquia geral e abrangente dos mecanismos regulatórios. Assim, foi recomendado que estabeleça a hierarquia por temática específica.

Os critérios gerais baseados em risco, histórico e efetividade da medida para o escalonamento dos mecanismos estão em avaliação no âmbito da Agência. Portanto, foi recomendado que a Anatel promova os estudos necessários para estabelecimento desses critérios.

Finalmente, não foi observada avaliação específica de custo-benefício dos diferentes mecanismos regulatórios. Anatel está elaborando uma avaliação de custo dos seus processos de negócio, bem como está definindo uma metodologia de priorização dos mecanismos regulatórios. Assim, foi recomendado que a Anatel proceda com essas avaliações para subsidiar a avaliação de viabilidade de um modelo de custo-benefício específico para os seus diferentes mecanismos regulatórios.

## **2. Avaliação do Plano de Integridade da Anatel**

No exercício de sua missão, a CGU tem incentivado a adoção de medidas de integridade por toda Administração Pública Federal, inclusive pelas agências reguladoras, reconhecendo boas práticas e buscando o diálogo e a parceria para promover ações voltadas à prevenção, detecção, pronta interrupção e remediação de atos de fraude e corrupção.

Em 2017 entrou em vigor o Decreto nº 9.203/2017, regulamentado pelas Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019, o qual estabelece que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, devendo estar estruturado em quatro eixos, que são: a) comprometimento e apoio da alta administração; b) existência de unidade

responsável pela implementação; c) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e d) monitoramento contínuo.

A Norma referida acima atribuiu reconhecimento legal à importância da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética nas instituições. Em consonância, tendo em vista a missão de prevenir e combater a corrupção, bem como de aprimorar a gestão pública, a CGU utilizou dessas determinações para avaliar a implementação e a gestão da Integridade na Anatel.

Assim, o objetivo da auditoria foi avaliar as medidas de integridade existentes na Anatel e promover o seu aprimoramento, verificando, além do envolvimento da alta administração e o monitoramento do Plano, as ações adotadas para diminuir o risco de corrupção e fraudes, bem como aumentar a transparência ativa, o incentivo à utilização dos canais de denúncia e a capacidade de detecção e remediação das irregularidades que venham a ocorrer.

Os Achados de Auditoria e o detalhamento das evidências encontradas estão registrados no Relatório de Auditoria nº 823659, sendo apresentado um resumo dos principais Achados a seguir.

Quanto ao comprometimento da alta administração com o tema, verificou-se que o Conselho Diretor da Anatel, após discussão e deliberação entre seus membros, aprovou o Plano de Integridade, em novembro de 2018. A Portaria CGU nº 57/2019 prevê que o comprometimento da alta administração deverá estar refletido em estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade no órgão ou entidade. Entretanto, observou-se que praticamente não houve comunicação direta do Conselho Diretor aos servidores quanto às diretrizes contidas no Plano de Integridade, de forma a ressaltar a importância de implementar e respeitar as medidas da Anatel. Também não restou comprovada a presença de membros do Conselho em eventos relacionados, constatando-se um baixo envolvimento da alta administração nas discussões internas concernentes ao tema.

Verificou-se que a Unidade de Gestão da Integridade (UGI) na Agência foi recentemente constituída, durante a execução da auditoria, pela Portaria nº 420, publicada em 27 de março de 2020. Designou-se a Superintendência Executiva (SUE) como Unidade Gestora da Integridade e responsável por realizar a primeira revisão do Plano de Integridade, adiada para ocorrer apenas em 2022. Entretanto, as atividades e rotinas da área não foram formalmente estabelecidas para garantir a operacionalização, na Anatel, das competências estabelecidas na Portaria CGU nº 57/2019.

Observou-se que a Unidade possui Comissão de Ética formalmente constituída e, em atendimento à recomendação proposta pela auditoria, foi elaborado o Manual Operacional da Comissão de Ética da Anatel, publicado pela Portaria nº 820 de junho/2020, o qual descreve todas as atividades e fluxogramas da CEA visando garantir que todas as denúncias e apurações sejam igualmente conduzidas. Por meio de pesquisa, foi apurado que os servidores sabem da existência do Código de Ética, mas apenas pouco mais da metade dos respondentes tem conhecimento de seu conteúdo. Nesse sentido, a Comissão de Ética da Anatel vem adotando

ações de divulgação do documento, de forma a torná-lo mais acessível para a consulta dos servidores, terceirizados e estagiários.

Também foram constatados riscos significativos nas políticas de nepotismo, visto que as três áreas da agência designadas no Plano de Integridade para a apuração deste tipo de demanda não possuem procedimentos investigatórios formalizados e, ainda, quanto à ocupação de cargos gerenciais, apurou-se que não há menção específica sobre nepotismo em normativos internos.

Sobre a estratégia de comunicação dos temas relacionados à integridade, constatou-se a ausência de um plano de comunicação, que esteja estruturado em toda a Agência e instâncias de integridade, especificamente voltado para o fomento da postura ética e a prevenção de fraude e corrupção entre os servidores e colaboradores. As comunicações relativas à Integridade não são sistêmicas, sendo realizadas, até o momento, por iniciativas isoladas de algumas áreas, fato que pode ser alterado com a recém designação da Unidade de Gestão de Integridade.

Em relação aos canais de denúncia, são adotados diversos canais, conforme o setor responsável pela área relativa à denúncia: Corregedoria, Comissão de Ética, Superintendência de Administração e Finanças, Ouvidoria e Superintendência de Relações com os Consumidores.

Há normativos internos que definem as competências de cada setor no tratamento das denúncias. Entretanto, nos últimos dois exercícios, não houve divulgação ampla e periódica destes canais. Os questionários aplicados evidenciam que, embora quase 61% dos servidores tenham conhecimento dos canais de denúncia disponibilizados, apenas metade concorda total ou parcialmente que estes canais sejam facilmente acessíveis. Ressalte-se que, entre os servidores que responderam, há um grande percentual (42,6%) que teme retaliações ao oferecer uma denúncia.

Quanto à análise periódica de riscos, verificou-se que a primeira versão do Plano de Gestão de Riscos da unidade se encontra em fase de consolidação, necessitando ainda ser aprovada pelo Comitê de Gestão de Riscos. De todo modo, verificou-se que a Anatel possui iniciativas para análise de riscos abrangendo situações de fraudes, corrupção e desvios, bem como a aprovação de metodologia própria para esta gestão. Há ainda um Plano de Ação (feito por determinação do TCU) para implementação de boas práticas de combate à fraude e corrupção.

Por fim, não foi verificado um monitoramento contínuo do Plano de Integridade capaz de evidenciar se as políticas e procedimentos criados estão sendo devidamente aplicados e se são suficientes e satisfatórios para a agência, tendo em vista que a Superintendência Executiva da Anatel foi recém designada como unidade gestora da integridade. Este monitoramento constante, como parte da rotina da organização, seria importante, também, como fonte de subsídio à revisão do Plano de Integridade prevista para 2022 pela Portaria nº 420/2020, revelando as deficiências encontradas de forma a aprimorar o sistema e evitar a ocorrência ou repetição de falhas. Ainda, a unidade não desenvolveu

metas e indicadores no âmbito de seu Plano, nem foi apresentada documentação que instituisse processo ou fluxograma para uma análise de produtos de monitoramento. Desta forma, não foi possível constatar melhora no Plano de Integridade devido a algum processo de acompanhamento periódico.

### **3. Alocação Orçamentária da Anatel**

A presente seção do Relatório aborda o perfil da alocação orçamentária e financeira da Anatel nos últimos cinco exercícios, compreendendo as fases de planejamento da proposta orçamentária, arrecadação das receitas e destinação das despesas entre as ações previstas no orçamento da Agência.

Para tanto, foram utilizadas informações disponíveis nos sistemas de informação do Governo Federal, especialmente no SIAFI e no Tesouro Gerencial. Além disso, utilizou-se de dados disponíveis no Relatório de Gestão da Anatel e de informações coletadas junto à Unidade Auditada.

#### **3.1. Planejamento e encaminhamento da proposta orçamentária anual da Anatel**

Inicialmente, o art. 49, Lei nº 9.472/1997, alterado pela Lei nº 13.848/2019 dispõe que a proposta orçamentária anual da Agência e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel deve ser encaminhada ao Ministério da Economia para inclusão na LOA, consignando as dotações para as despesas de custeio e capital da Autarquia, bem como o valor das transferências de recursos do Fistel, ao Tesouro Nacional e ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST, relativos ao exercício a que ela se referir.

Com o advento da Lei nº 13.848/2019, a Anatel ganhou mais autonomia orçamentária, ao ser incluída na categoria de órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, não estando mais vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, ou ao atual Ministério das Comunicações, recriado em 10 de junho de 2020 .

Outra alteração trazida pela Lei nº 13.848/2019, foi a necessidade de elaboração de plano de gestão anual, que deve especificar as metas de desempenho administrativo e operacional e as metas de fiscalização a serem atingidas durante sua vigência, compatíveis com o plano estratégico. Além disso, o plano de gestão anual deve prever estimativa de recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas definidas.

No entanto, a proposta orçamentária referente ao exercício de 2019 foi encaminhada ainda ao MCTIC, nos moldes da legislação anterior. Assim, os efeitos dessa alteração normativa foram observados apenas no exercício de 2020, com o encaminhamento da proposta orçamentária de 2021 diretamente ao Ministério da Economia.

Em relação ao planejamento plurianual, previsto no §2º do art. 49, da Lei nº 9.472/1997, consta do pedido de dotação orçamentária encaminhado ao MCTIC<sup>3</sup> o detalhamento dos valores previstos para as receitas do Fistel, as necessidades de despesas da Agência, as transferências do Fistel para o Fust e, ainda, o saldo de receitas do Fistel a ser transferido ao Tesouro Nacional. A Anatel informou que incluirá o detalhamento desses valores na elaboração do Plano Plurianual Anual – PPA da Agência.

Além disso, consta ainda da proposta orçamentária da Anatel, para o exercício de 2019, quadro demonstrativo da estimativa provisória dos valores das despesas da Agência para os próximos cinco exercícios subsequentes, em atendimento ao disposto no §1º, do art. 49, da LGT, que tem como objetivo assegurar o equilíbrio orçamentário e financeiro da Anatel.

#### Quadro II - Projeção da necessidade de recursos da Anatel (2020 a 2024) – R\$ milhões

GRUPO DE DESPESA	ATIVIDADE	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Pessoal</b>		<b>400,69</b>	<b>418,72</b>	<b>437,56</b>	<b>457,25</b>	<b>477,83</b>
<b>Benefícios</b>		<b>15,32</b>	<b>16,01</b>	<b>16,73</b>	<b>17,48</b>	<b>18,27</b>
<b>Custeio</b>		<b>165,25</b>	<b>172,69</b>	<b>180,45</b>	<b>188,58</b>	<b>197,06</b>
	Administração da Unidade	101,25	105,81	110,57	115,54	120,74
	Fiscalização em Telecomunicações	24,66	25,77	26,93	28,14	29,41
	Regulação dos Serviços de Telecomunicações	6,64	6,94	7,25	7,58	7,92
	Relações com os Usuários dos Serviços de Telecomunicações	32,00	33,44	34,94	36,52	38,16
	Ajuda de Custo para Moradia	0,70	0,73	0,76	0,80	0,83
<b>Investimento</b>		<b>34,02</b>	<b>25,74</b>	<b>37,89</b>	<b>35,00</b>	<b>35,00</b>
	Administração da Unidade	15,00	19,95	25,73	20,00	20,00
	Fiscalização em Telecomunicações	19,02	5,79	12,16	15,00	15,00
<b>TOTAL</b>		<b>615,28</b>	<b>633,16</b>	<b>672,63</b>	<b>698,31</b>	<b>728,16</b>

Fonte: Anatel

Em relação às projeções para as receitas do Fistel, foram apresentadas as estimativas provisórias da distribuição dos valores arrecadados pelo Fundo para os exercícios subsequentes. Essa estimativa é realizada após o prazo final para pagamento da Taxa de

<sup>3</sup> Ofício nº 9/2018/SEI/PR-ANATEL e Ofício nº 128/2019/GPR-ANATEL

Fiscalização de Funcionamento – TFF, no dia 31 de março de cada exercício, podendo os valores serem revistos.

**Gráfico V – Projeção da Distribuição da Receita do Fistel – R\$ milhões**



Fonte: Anatel

De acordo com os dados apresentados, observa-se que a previsão dos recursos a serem transferidos para o Tesouro Nacional no período correspondem aproximadamente a 76% do total de recursos arrecadados pelo Fistel, enquanto a estimativa de despesa da Anatel consome cerca de 18% dos recursos. Por último, a transferência do Fistel para o Fust corresponde a 6% da previsão.

Conforme art. 3º da Lei nº 5.070/1966, além da destinação da arrecadação para outras finalidades, os recursos do Fistel devem ser aplicados pela Anatel exclusivamente para atender as seguintes finalidades:

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

No período de 2015 a 2019, no exercício da função de órgão regulador do setor de telecomunicações, a Anatel utilizou cerca de R\$ 2.6 bilhões das receitas provenientes do

Fistel<sup>4</sup>. Da análise dos dados apresentados, verifica-se que os valores previstos para manutenção e funcionamento das atividades da Anatel nos próximos exercícios, tanto para custeio quanto para investimento, não diferem substancialmente da média histórica das despesas incorridas pela agência reguladora. Ainda, tendo em vista que o planejamento orçamentário e financeiro da Anatel seguiu o previsto na legislação, não se vislumbrou recomendações nesse ponto.

É importante frisar que os valores referentes ao pagamento de pessoal e benefícios são despesas custeadas com recursos próprios do Tesouro, oriundos da Fonte 100. No entanto, ressalta-se que, nos exercícios de 2018 e 2019, foram utilizados cerca de R\$ 450 milhões de recursos do superávit financeiro do Fistel, apurado no balanço patrimonial nos exercícios de 2017 e 2018, para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais que, conforme informado pelo gestor, foram autorizados pela SOF por meio das Portarias nº 9.761/2018 e nº 29/2019.

### **3.2. Destinações Legais das receitas do Fistel e Fontes de Receitas da Anatel**

O Fistel é um Fundo de natureza contábil, criado pela Lei 5.070, de 7 de julho de 1966 (Lei do Fistel), que tem por finalidade "prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária à essa execução" (art. 1º da Lei do Fistel).

Além do provimento de recursos necessários às despesas da Anatel na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, o Fistel destina recursos para as seguintes finalidades:

- a) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust (art. 6º, incisos II e III, da Lei nº 9.998/2001);
- b) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.994/2000);
- c) Fundo Nacional de Cultura – FNC (art. 2º, inciso VII, da Lei nº 11.437/2006);
- d) Tesouro Nacional (art. 3º da Lei nº 5.070/1966);

Os dados do Quadro III a seguir evidenciam os valores arrecadados pelo Fistel<sup>5</sup> no período de 2015 a 2019, assim como informam a destinação legal dos recursos para as finalidades previstas na legislação do Fundo.

---

<sup>4</sup> Informe nº 7/2020/AFFO/SAF

<sup>5</sup> Valores disponíveis em: <https://www.anatel.gov.br/setorregulado/arrecadacao-fistel>

**Quadro III - Destinações legais dos recursos arrecadados do Fistel – 2015 a 2019 – R\$ milhões**

ANO	Receita Arrecadada	Destinações Legais				
		ANATEL	FUST	FNDCT	FNC	TESOURO
2015	5.399,87	3.040,50	700,00	9,78	118,01	1.531,58
2016	3.276,35	1.830,52	700,00	49,24	62,61	633,98
2017	2.313,26	1.668,11	322,94	0,45	32,29	289,47
2018	2.771,57	2.366,83	203,06	0,03	20,29	181,35
2019	2.579,89	1.419,95	580,53	0,22	58,05	521,14
<b>TOTAL</b>	<b>16.340,94</b>	<b>10.325,91</b>	<b>2.506,54</b>	<b>59,72</b>	<b>291,25</b>	<b>3.157,52</b>

Fonte: Siafi

Segundo o Decreto nº 2.338/1997, constituem receitas da Agência as dotações orçamentárias e os créditos adicionais consignados no Orçamento e os recursos do Fistel, exceto os que estejam provisionados ou bloqueados para crédito, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança pelo direito de exploração dos serviços de telecomunicações e pelo uso de radiofrequências.

Em 2019, do total de recursos arrecadados pelo Fistel, foram destinados para a Anatel o montante de R\$1,4 bilhão. No entanto, conforme será demonstrado no próximo item, apenas uma parcela desse valor foi alocada no Orçamento da Agência.

**Quadro IV - Destinação Legal da Arrecadação do FISTEL em 2019 por Natureza da Receita**

FISTEL - NATUREZA DA RECEITA	ANATEL	FNDCT	FUST	FNC	RECEITA DO TESOURO DA UNIAO	Total
TAXAS	1.418.723.950,47	0,00	0,00	0,00	0,00	1.418.723.950,47
MULTAS	0,00	0,00	30.266.646,92	3.026.662,62	27.239.977,45	60.533.286,99
OUTORGAS	0,00	218.534,32	549.083.491,22	54.902.113,52	493.900.771,67	1.098.104.910,73
RECEITA PRÓPRIA	1.223.485,21	0,00	1.184.031,92	118.403,22	0,00	2.525.920,35
<b>TOTAL</b>	<b>1.419.947.435,68</b>	<b>218.534,32</b>	<b>580.534.170,06</b>	<b>58.047.179,36</b>	<b>521.140.749,12</b>	<b>2.579.888.068,54</b>

Fonte: Tesouro Gerencial

Com base nos dados da arrecadação do Fistel, observa-se que, dentre as fontes de custeio do Fundo, 97,5% dos recursos são provenientes das outorgas e das Taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Fiscalização de Funcionamento (TFF) das empresas de telecomunicação, previstas no artigo 6º da Lei nº 5.070/66.

O Quadro V abaixo demonstra a receita orçamentária líquida total da Anatel no exercício de 2019 em comparação com a dotação orçamentária consignada para a Agência e a execução da despesa total do período. Destacam-se a relevância dos recursos Fistel, fonte 78, na composição das receitas da Agência e a baixa correlação com a dotação orçamentária consignada no período, em relação ao montante da receita líquida.

#### Quadro V- Vinculação entre Receita e Despesas Orçamentárias da Anatel (2019)

Fonte de Recursos	Receita Orçamentária Líquida	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas
78- FUNDO DE FISCALIZACAO DAS TELECOMUNICACOES	1.419.947.435,68	178.100.000,00	173.286.618,29
72 - OUTRAS CONTRIBUICOES ECONOMICAS	5.608.807,87	2.710.190,00	
80 - RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	1.709.743,35	315.543.148,00	302.200.184,77
50 - REC.PROPRIOS PRIMARIOS DE LIVRE APLICACAO	240.894,53	494.329,00	113.238,67
00 - RECURSOS ORDINARIOS		99.003.901,00	96.661.977,68
56 - CONTRIBUICAO PLANO SEGURIDADE SOCIAL SERVIDOR		4.089.076,00	4.089.074,84
<b>TOTAL</b>	<b>1.427.506.881,43</b>	<b>599.940.644,00</b>	<b>576.351.094,25</b>

Fonte: Tesouro Gerencial

A LOA de 2019 destinou, na fonte 78, R\$ 178.100.000,00 para cobertura das necessidades financeiras da Agência. Desse total, foram alocados R\$ 151.242.069 para cobertura de Outras Despesas Correntes e R\$ 26.857.931 foram destinados a Investimentos, de acordo com a classificação por Grupo de Natureza de Despesa, valor que representa apenas 12% da arrecadação do FISTEL destinada à Anatel.

Conforme apresentado no Gráfico VI abaixo, as demais fontes de receitas da Agência consignadas no orçamento foram distribuídas para atendimento de despesas com Pessoal e Encargos Sociais e para execução de Outras Despesas Correntes.

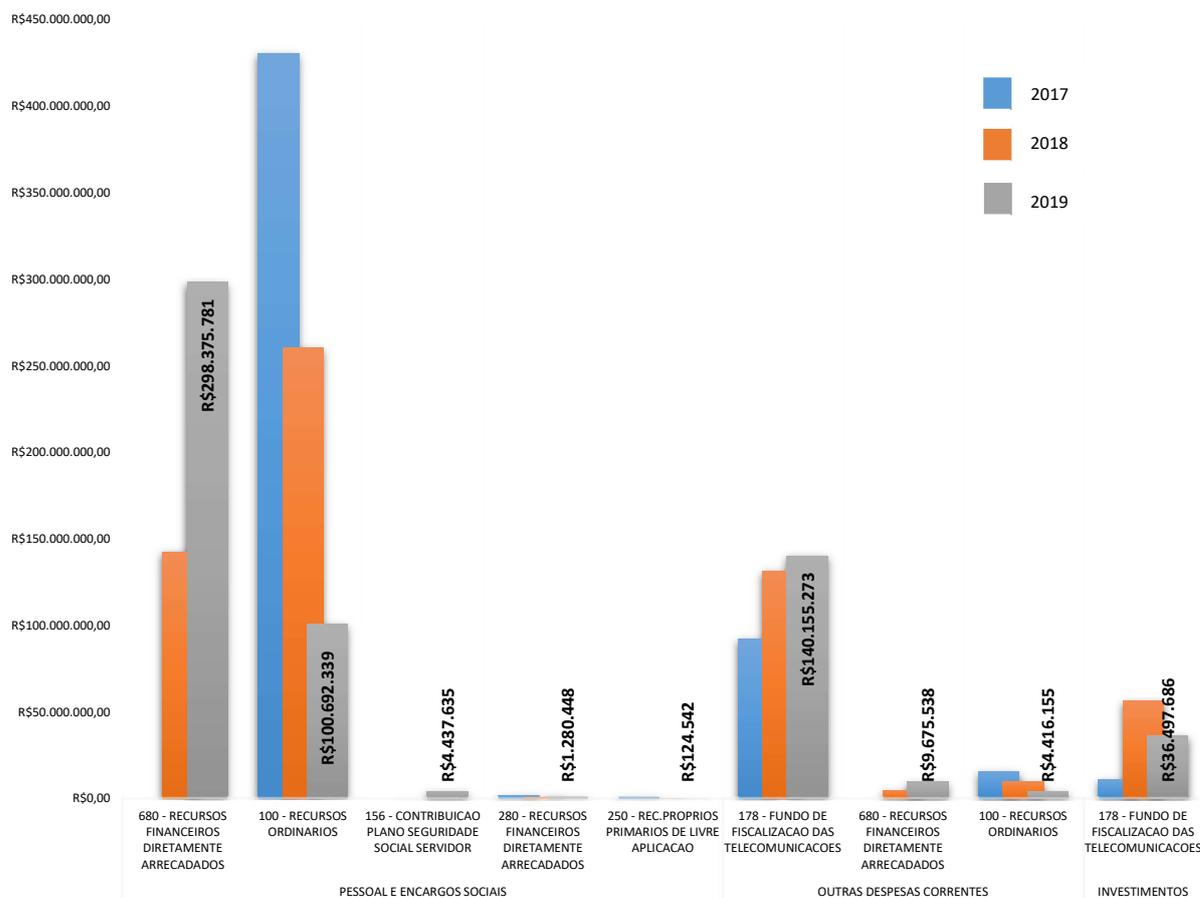
Com base nos dados apresentados, constata-se que o fluxo de receitas da Anatel, proveniente especialmente da arrecadação do Fistel, supera em grande parte os custos históricos incorridos pela Agência no exercício de sua atividade fiscalizatória. Os valores excedentes, conforme demonstrado no próximo item, foram contingenciados pelo Tesouro até o exercício de 2017. Fato que merece um ponto de alerta, visto que este excedente deveria ser utilizado no aprimoramento da fiscalização da Anatel, o que pode gerar o risco de afetar sua operacionalização frente ao grande universo de atividades fiscalizatórias demandadas em todo país.

A Anatel informou<sup>6</sup> que, consoante entendimento disposto na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 189/2020, que versa sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal, o superávit financeiro alcançado pelo Fistel, com a posição de 31/12/2019, foi de R\$ 7.700.548.362,53.

---

<sup>6</sup> Informação disponível em: <https://www.anatel.gov.br/setorregulado/arrecadacaofistel>

**Gráfico VI – Valores Empenhados por GND e Fonte – 2017 a 2019**



Fonte: Tesouro Gerencial

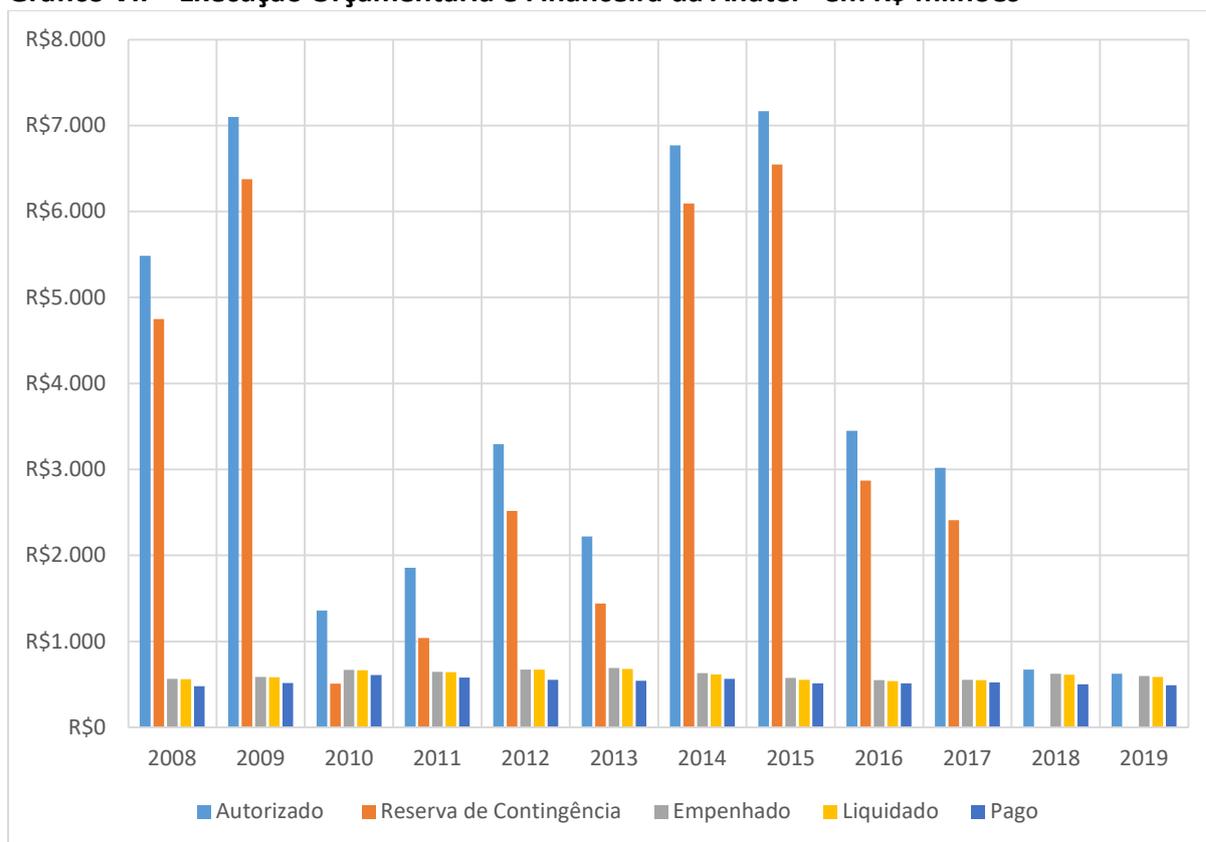
### 3.3. Execução Orçamentária e Financeira da Anatel

Quanto à execução orçamentária e financeira, nos últimos doze exercícios, a média da dotação orçamentária total consignada na LOA para a Anatel foi aproximadamente R\$ 3,6 bilhões, em valores atualizados pelo IPCA. Desconsiderando a incidência da Reserva de Contingência, a média da dotação autorizada no período foi de R\$ 705 milhões. Enquanto isso, a média da despesa executada, considerada no presente trabalho como sendo a despesa empenhada, foi de R\$ 613 milhões, pouco mais de 17% do total autorizado.

Em relação à despesa executada pela Anatel, verifica-se uma variação positiva de apenas 6% entre os valores empenhados em 2008 e 2019, indicando uma baixa elevação das despesas no período.

Esse descompasso entre aos valores autorizados da LOA e os efetivamente empenhados pela Agência foi observado até o exercício de 2017, e é explicado pela incidência de Reserva de Contingência, que reduziu a dotação autorizada em cerca de 76% entre 2008 e 2016, conforme demonstrado no Gráfico VII abaixo.

**Gráfico VII – Execução Orçamentária e Financeira da Anatel - em R\$ milhões**



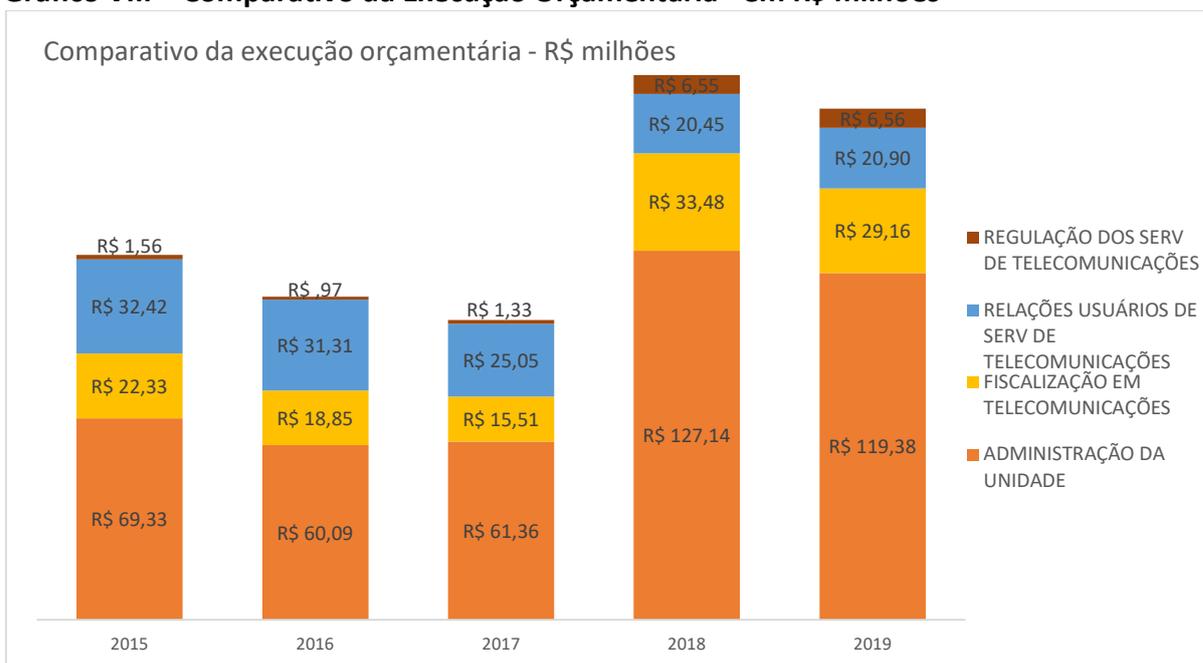
Fonte: Siga Brasil, Base IPCA a preços de 04/2020

Nos exercícios posteriores a 2015, os valores da dotação autorizada foram afetados negativamente em razão da retenção de 30% da receita arrecadada, decorrentes da imposição da Emenda Constitucional nº 93/2016, que dispõe sobre a Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Nos exercícios de 2018 e 2019, os valores consignados na LOA foram compatíveis com o histórico da despesa executada. Em relação ao exercício de 2019, foi disponibilizado limite de empenho no valor total da dotação autorizada no montante de R\$ 599,9 milhões, sem incidência da Reserva de Contingência, o que possibilitou a execução de R\$ 576,3 milhões.

Em relação à distribuição histórica dos valores alocados entre as Ações Orçamentárias no período de 2015 a 2019, a análise da despesa empenhada revela uma concentração alocativa do gasto nas ações orçamentárias destinadas ao pagamento de pessoal e administração da Unidade. Observa-se, ainda, maior variação em valores absolutos na ação de Administração da Unidade, que apresentou uma variação percentual total de 76% no período. Enquanto isso, as ações finalísticas de Fiscalização em Telecomunicações (Ação 2424), Relações com os Usuários de Serviços de Telecomunicações (Ação 2B68) e Regulação dos Serviços de Telecomunicações (Ação 20ZD) representaram aproximadamente 13% da alocação.

### Gráfico VIII – Comparativo da Execução Orçamentária - em R\$ milhões



Fonte: Siga Brasil, IPCA base 04/2020

Essa mesma variação é observada quando se analisa a distribuição alocativa da Anatel utilizando a métrica de composição do gasto pelas camadas temáticas definidas no Plano de Gestão Tático 2019-2020<sup>7</sup> e no Relatório de Gestão 2019 da Agência. As camadas temáticas agrupam, conforme sua natureza, as iniciativas prioritárias a serem executadas pela Anatel, classificadas em cinco categorias:

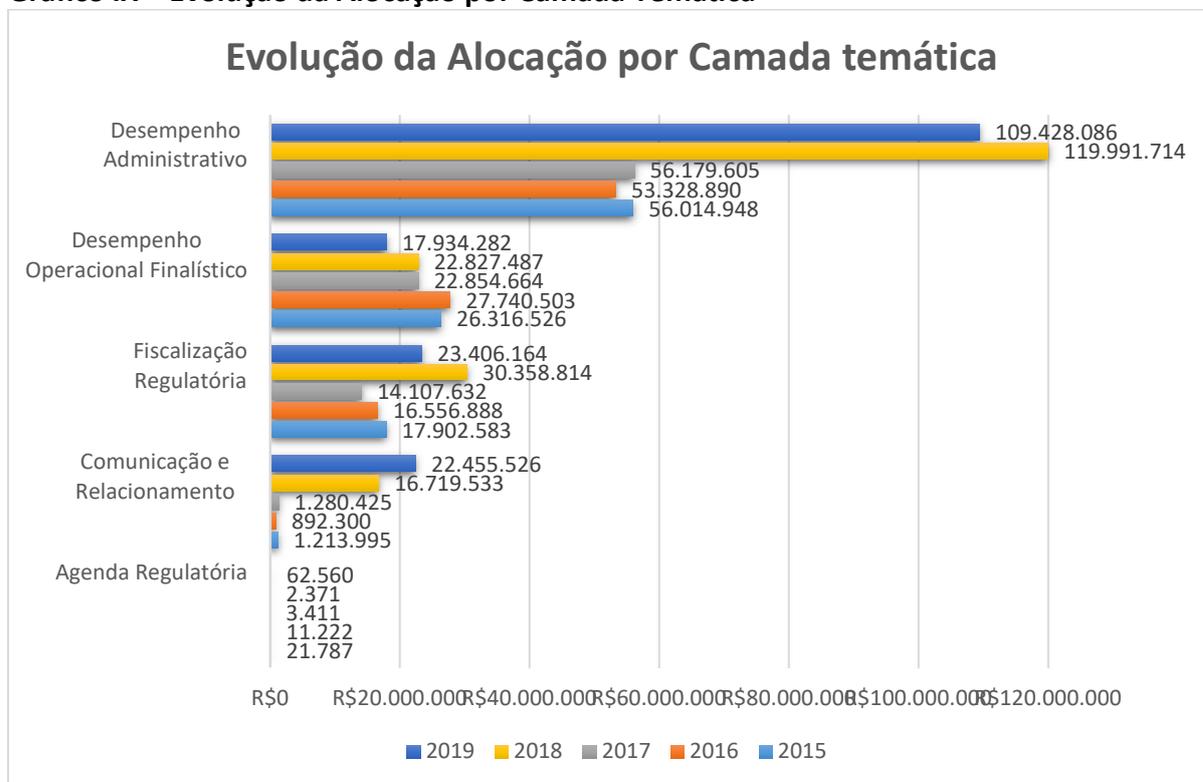
- i. Desempenho operacional finalístico: promoção da melhoria dos serviços prestados pela Agência;
- ii. Desempenho Administrativo: iniciativas de TI, iniciativas relacionadas à gestão de pessoas e outras com o propósito de viabilizar e dar suporte à execução da estratégia;
- iii. Fiscalização Regulatória: fiscalização e acompanhamento dos serviços de telecomunicações;
- iv. Agenda Regulatória: iniciativas regulamentares pertinentes à Agenda Regulatória;
- v. Comunicação e Relacionamento: iniciativas voltadas à divulgação das atividades da Agência e dos direitos dos usuários perante a Anatel e as empresas que compõem o setor de telecomunicações.

Conforme evidenciado no Gráfico IX, verifica-se uma variação expressiva nos dois últimos exercícios na camada Desempenho Administrativo, que reúne as proposições de atuação

<sup>7</sup> Informação disponível em: <https://www.anatel.gov.br/institucional/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/plano-de-gestao>

referente ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) e da Gestão Administrativa e Financeira.

**Gráfico IX – Evolução da Alocação por Camada Temática**



Fonte: Anatel

Conforme informado pela Anatel, os recursos da ação orçamentária Administração da Unidade são utilizados para atender as despesas dos macroprocessos agrupados nas funções de Gestão e Sustentação, de Governança e de Relacionamento e Comunicação, descritos na Cadeia de Valor da Agência, executadas na sede da Unidade em Brasília-DF e nas 26 unidades descentralizadas nas Unidades da Federação.

Quanto à variação observada nos exercícios de 2018 e 2019, a Anatel informou que a proposta orçamentária apresentada, amparada no Acórdão nº 749/2017-TCU-Plenário, possibilitou uma recomposição orçamentária no período que permitiu o desenvolvimento de projetos represados em exercícios anteriores, detalhados abaixo, ensejando condições mais adequadas à atuação do órgão regulador.

De acordo com o gestor, o cenário orçamentário vivenciado até o exercício de 2017 impôs graves restrições ao funcionamento da Agência, limitando a atualização dos serviços de tecnologia da informação, a execução de contratos de manutenção de serviços, a capacitação dos servidores e a realização de projetos prioritários. Além disso, houve deterioração da infraestrutura física da Agência, em razão da ausência de reformas no período.

Em análise aos elementos de despesas da ação orçamentária Administração da Unidade, destacam-se as maiores variações os valores empenhados nos itens “Serviços de Tecnologia

da Informação e Comunicação”, “Equipamentos e Material Permanente” e “Obras e Instalações”.

#### Quadro VI– Valores empenhados na ação orçamentária Administração da Unidade - R\$ mil

Elemento de Despesa – Ação Administração da Unidade	2015	2016	2017	2018	2019	Variação no período
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	63.051,45	54.573,34	52.614,29	63.571,86	64.911,25	3%
SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ	-	-	-	19.899,79	28.423,24	43%
OBRAS E INSTALACOES	-	9,23	0,73	21.870,22	10.067,79	108.961%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	504,86	376,36	3.175,34	13.462,52	6.849,26	1.257%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	862,94	966,27	1.278,56	2.835,96	2.823,53	227%
INDENIZACOES E RESTITUICOES	1.147,15	975,70	769,86	911,70	1.175,29	2%
MATERIAL DE CONSUMO	340,78	547,10	568,42	977,80	1.144,43	236%
DIÁRIAS - CIVIL	106,44	196,32	228,03	1.400,10	1.562,76	1.368%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	855,04	356,72	445,57	468,72	641,51	-25%
<b>Total Geral</b>	<b>66.868,67</b>	<b>58.001,03</b>	<b>59.080,81</b>	<b>125.398,67</b>	<b>117.599,06</b>	<b>76%</b>

Fonte: Siga Brasil, IPCA base 04/2020

Na área de tecnologia da informação, foram utilizados recursos para as seguintes contratações: datacenter, atualização do correio eletrônico, serviço de Gerência e Monitoramento de Software *Low Code (Outsystems)* e serviço de interligação de unidades descentralizadas da Anatel. Adicionalmente, foram realizadas aquisições de desktops, notebooks, switches para as unidades descentralizadas, licença de software para equipamento servidor por núcleo de processamento versão *Qlik Sense Enterprise* e licença permanente de Plataforma Integrada de Desenvolvimento.

Na área de infraestrutura, iniciou-se a execução do Plano de Revitalização da Infraestrutura Predial da Anatel (PRA) e a contratação de projetos executivos para a sede da Agência e algumas Unidades Descentralizadas.

Quanto à qualificação técnica dos servidores, foram executadas contratações de cursos relacionados a telecomunicações, análise estatística, desenvolvimento gerencial. Além de capacitações institucionais, como cursos do ITA para temas relacionados à área de telecomunicações, TI e estatística; do *Qlik Sense*; da Academia de Liderança da Fundação Dom Cabral; de fusões e abuso de dominância no setor digital; de extensão em redes de telecomunicações e *cyber threat intelligence*, segurança de rede e *media training*, entre outros.

Entre as três principais ações finalísticas da Anatel, destaca-se que, do valor total empenhado na ação 2B68 - Relações com os Usuários de Serviços de Telecomunicações, foram destinados R\$ 17 milhões para cobertura de despesas com os serviços de atendimento ao consumidor de serviços de telecomunicação.

Para suprir a demanda de atendimento ao consumidor, a Anatel executa os contratos de *call center*, que compreende os serviços atendimento telefônico e de *backoffice*, e de Telefonia,

exclusivamente para recebimento de chamadas pelo Call Center, com tarifação reversa, cuja cobertura do custeio é feita pela Anatel.

Conforme os dados fornecidos pela Anatel, somente em 2019 foram registrados 4,8 milhões de atendimentos, dos quais cerca de 3,1 milhões foram realizados por consumidores, reclamando dos serviços prestados pelas empresas reguladas e solicitando pedidos de informação para a Agência, além de outros tipos de demanda tais como esclarecimento de dúvidas e solicitações diversas. A capacidade operacional de atendimento da Central de Atendimento Telefônico da Agência possibilita a realização de aproximadamente 400 mil atendimentos mensais.

No que toca à ação orçamentária 2424 - Fiscalização em Telecomunicações, os recursos foram alocados em ações destinadas à manutenção dos equipamentos e a integração entre a sede e as unidades descentralizadas. De acordo com o Relatório de Gestão os valores foram destinados *“a aquisição de equipamentos de fiscalização, como geradores e analisadores vetoriais de sinais de radiofrequência, que aumentam a precisão dos resultados das medições de radiofrequência; analisadores e receptores de TV digital, que irão ampliar a capacidade da Agência de acompanhar a evolução da radiodifusão e a implementação da TV Digital no País; e upgrade dos equipamentos de drive-test, que visam aprimorar o monitoramento do Serviço”*.

Quanto à Ação 202D - Regulação dos Serviços de Telecomunicações, os recursos foram alocados com o objetivo de proporcionar a participação de servidores da Agência em fóruns de telecomunicações.

Ante o exposto, verifica-se que, nos últimos dois exercícios, houve uma recomposição do orçamento da Anatel na ação “2000 - Administração da Unidade”, que, conforme alegação da Agência, permitiu ao órgão regulador a execução de projetos de suporte ao desempenho de suas atribuições. Quanto às ações finalísticas não foi observada a mesma variação positiva no período analisado.

Nota-se ainda, a partir da projeção da necessidade de recursos da Anatel para o período de 2020 a 2024, representada no Quadro II, a ausência de evidência de crescimento acentuado da alocação orçamentária destinada as ações finalísticas para os próximos exercícios, indicando a manutenção do gasto finalístico nos mesmos níveis atuais.

Nesse sentido, o gestor informou que *“a gestão orçamentária se respalda no compromisso de atender às necessidades da Agência, devendo, contudo, ser realista e atrelada ao cenário fiscal vigente no país. (...) Esse equilíbrio é essencial para viabilizar a execução das programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”*.

### 3.4. Controles gerais sobre o volume de arrecadação do Fistel pela Anatel

Entre 2017 e 2019, a Anatel arrecadou cerca de R\$ 7,7 bilhões de recursos originários do Fistel. Conforme disposto no art. 50, da Lei nº 9.472/1997, compete a Anatel exercer a função exclusiva de administração dos recursos do Fundo.

As atividades de acompanhamento da arrecadação e cobrança das receitas do Fistel realizadas pela Anatel foram mapeadas no processo de negócio Gerir Arrecadação, que integra o macroprocesso Gerir Finanças e Arrecadação da Cadeia de Valor da Anatel<sup>8</sup>. Nos próximos itens, consta a descrição geral desse processo realizado a partir das informações repassadas pela Agência Reguladora.

#### 3.4.1. Atores e Grupos de atividades desenvolvidas

De acordo com a manifestação da Anatel, as atividades executadas no âmbito do processo de arrecadação e cobrança dos recursos do Fistel envolve a participação de diferentes atores como servidores e colaboradores da Agência; unidades gestoras de crédito e de cobrança; entidades outorgadas e não outorgadas; Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel – PFE; PGF; MCTIC; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Receita Federal; Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Federação Brasileira de Banco – Febraban; Banco Central do Brasil; Banco do Brasil; auditoria interna; e órgãos de controle, podendo tais atividades serem segregadas nos seguintes grupos:

- i. **Arrecadação:** compreende a baixa e apropriação dos pagamentos provenientes dos diversos meios de pagamento – GRU Simples, GRU Cobrança, GRU Intra-Siafi, Conversão em Renda e Depósitos e atividades de classificação e destinação dos valores arrecadados;
- ii. **Constituição e Cobrança:** compreende o lançamento e registro dos créditos, incluindo a disponibilização da respectiva guia para pagamento; e, na ausência do pagamento, execução de atividades de cunho restritivo que envolvem a notificação dos devedores, a restrição da certidão negativa de débitos, a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin e o envio dos débitos à Procuradoria-Geral Federal – PGF para fins de inscrição em dívida ativa e execução judicial.
- iii. **Parcelamento Administrativo:** execução de procedimentos que viabilizam o pagamento parcelado de créditos não tributários.
- iv. **Restituição e Compensação:** análise e instrução dos pedidos de restituição e/ou compensação;

---

<sup>8</sup> <https://www.anatel.gov.br/institucional/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/cadeia-de-valor>

- v. **Regularização de Indébitos:** operacionalização dos procedimentos de extinção, exclusão, alteração e reposicionamento de créditos.

### **3.4.2. Recursos Humanos e Sistemas Informatizados**

A Anatel aloca uma equipe composta por 38 servidores, lotados na sede e nas unidades descentralizadas, no processo de arrecadação e cobrança. Entre 2017 e 2019, além da arrecadação dos recursos, como produto do processo foram expedidas 609.379 notificações de cobrança; 23.802 entidades foram notificadas por Edital, 5.788 entidades inscritas no Cadin; 5.605 processos gerados para fins de inscrição em dívida ativa, o que culminou com 4.326 entidades inscritas; 972 requerimentos de parcelamentos administrativos; e 312 processos de restituição e compensação instruídos<sup>9</sup>.

Em relação aos sistemas utilizados, o principal instrumento de controle e gestão da arrecadação e cobrança dos recursos do Fistel lançados pela Anatel é o Sistema Integrado de Gestão de Créditos da Anatel – Sigec, que permite a apuração do valores devidos, o controle dos pagamentos realizados, assim como do lançamento, da arrecadação e da restituição, utilizando parâmetros dos diversos serviços de telecomunicações ou de fontes de informação que influenciam direta ou indiretamente nos valores a arrecadar.

A Anatel informou que em razão da quantidade de operações realizadas e da materialidade dos valores envolvidos está em fase de desenvolvimento um novo sistema, mais sustentável, parametrizável, construído com critérios de qualidade mais maduros e com uma documentação criteriosa.

Além disso, a Anatel disponibiliza para os contribuintes na internet o Sistema Boleto, onde é possível ter serviços de consulta de débitos, impressão de boletos bancários, comprovantes de pagamentos; emissão de certidão negativa de alteração de endereço de correspondência e solicitação e acompanhamento de parcelamento administrativo de débitos.

## **4. Avaliação da conformidade das Peças do Relatório de Gestão.**

Em relação à conformidade das Peças, foi realizada análise comparativa entre o Relatório de Gestão da Anatel e as orientações disponíveis no sistema e-Contas do TCU, em conjunto com os anexos II e III da DN nº 178/2019, com a Portaria nº 378/2019 e com a cartilha “Relatório de Gestão – Guia para elaboração na forma de RI-2019”.

Em verificação no E-Contas, foi observado que a UPC cadastrou todas as Peças exigidas pela IN nº 63/2010 sob sua responsabilidade. Além disso, foi observado que as Peças foram cadastradas tempestivamente, ou seja, houve o cumprimento do prazo previsto no Anexo I

---

<sup>9</sup> Indicadores disponíveis no Relatório de Gestão: [www.anatel.gov.br/institucional/mais-noticias/2573-relatorio-anual-de-gestao-2019-ja-esta-disponivel](http://www.anatel.gov.br/institucional/mais-noticias/2573-relatorio-anual-de-gestao-2019-ja-esta-disponivel)

da Decisão Normativa do TCU nº 178/2019, acrescido de 90 dias de prorrogação estabelecida pela DN TCU nº 182/2019, considerando a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS), que classificou como pandemia a doença causa pelo Novo Coronavírus (COVID-19).

Em relação ao seu conteúdo, verificou-se que, de forma geral, o Relatório de Gestão da Anatel atendeu a estrutura e os requisitos estabelecidos na DN nº 178/2019, seguiu as orientações do sistema E-Contas e respeitou as demais normas aplicáveis, fazendo constar no Relatório todas as Peças exigidas.

Quanto ao Rol de Responsáveis, verifica-se que os responsáveis pela gestão da Anatel são os membros do Conselho Diretor, incluindo o Presidente, tendo em vista suas competências elencadas no Regimento Interno, que envolvem a elaboração, deliberação e aprovação de diversos atos gestão, tanto da atividade finalística da Agência, como do funcionamento gerencial e administrativo.

Para a prestação de contas da gestão de 2019, a Decisão Normativa- TCU nº 178/2019, em seu artigo 6º §4º, estabeleceu uma regra de simplificação, dispensando as UPC de informar os membros do órgão colegiado. A dispensa de apresentação das informações dos Conselheiros Diretores da Anatel é apenas uma simplificação dos procedimentos da prestação de contas, e não exclui esses membros do rol de responsáveis.

Desta forma, em consonância com as disposições da DN-TCU nº 178/2019, a Anatel não promoveu o cadastro das informações pessoais referentes aos seus Conselheiros Diretores, cadastrando apenas o Presidente da Agência.

Adicionalmente, não foram registrados os períodos de exercício de substituição do Presidente da Anatel em 2019, tendo em vista que o primeiro período de férias não havia substituído designado e o segundo, por ser inferior a 15 dias, teve a prerrogativa de ser dispensado, com base no entendimento contido no Acórdão nº 2.854/2008-Plenário.

Desta forma, quanto ao Rol de Responsáveis, verificou-se que a unidade preencheu as informações de acordo com o disposto na Decisão Normativa - TCU nº 178/2019 e nas orientações constantes do sistema e-Contas do TCU.

## **5. Avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU.**

Com base no acompanhamento contínuo das recomendações do Plano de Providências Permanente – PPP da Anatel, verificou-se que a Agência, ao longo do exercício de 2019, atendeu a 25 (vinte e cinco) recomendações, das quais 3 (três) optou-se pela conclusão com assunção de risco pelo gestor, visto que não foram de fato implementadas. Permaneceram 35 (trinta e cinco) pendentes de atendimento. Dessas, em 8 (oito) foi dado atendimento parcial e em 27 (vinte e sete) foi solicitado pela UPC a prorrogação do prazo de atendimento, o qual fora concedido.

## **6. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações do TCU.**

Verificou-se que não houve, no exercício de 2019, Acórdão exarado pelo TCU com determinação à CGU para acompanhamento de recomendação à Anatel.

## CONCLUSÃO

Um dos objetivos da auditoria foi verificar a efetividade do processo sancionatório da Anatel, originalmente baseado no modelo regulatório de Comando e Controle.

A arrecadação de multas da Anatel foi de 7,5% do valor das multas impostas no período entre 1997 e 2019, significando que esta sanção administrativa não tem surtido o efeito esperado de reprimir infrações e que há limitações do modelo regulatório utilizado para o alcance dos objetivos pretendidos pela Agência.

Ciente deste diagnóstico, a Anatel tem promovido mudanças na sua estratégia regulatória, com a instituição de mecanismos não sancionatórios, tais como Medidas Cautelares, Selos de Qualidade e Procedimentos de Acompanhamento e Controle (PAC), dentre outras que serão estabelecidos quando da aprovação do novo Regulamento de Fiscalização Regulatória. Estes novos mecanismos foram criados levando em consideração as premissas da Teoria da Regulação Responsiva, que prevê uma sinergia entre persuasão e sanção para o alcance mais efetivo dos objetivos.

Em que pese as providências adotadas pela Anatel, não foi observado como estes diferentes mecanismos estão dispostos em uma hierarquia funcional, requisito de funcionamento previsto na Teoria da Regulação Responsiva. Ademais, foi verificado que a Anatel ainda está promovendo as avaliações necessárias para definição dos critérios gerais baseados em risco, histórico e efetividade de como estes vários instrumentos serão escalonados conforme a situação, de forma a dar clareza e transparência para regulados, servidores da Agência e sociedade em geral.

Foi averiguado, também, que Anatel implementou um processo de Avaliação dos Resultados Regulatórios (ARR), que pretende atestar se os diferentes regulamentos e normativos expedidos pela Agência alcançaram ou estão atingindo os objetivos inicialmente propostos. No entanto, verificou-se oportunidades de melhoria como estabelecimento de sistemática para acompanhamento da validade das normas, forma de comunicação com as partes interessadas sobre o resultado da avaliação e instituição de uma forma de acompanhamento dessas Avaliações, que proporcione transparência e controle social do processo.

Finalmente, foi observado que a Anatel ainda não conta com uma avaliação específica sobre o custo-benefício dos diferentes mecanismos regulatórios, mas irá promover os estudos necessários para verificar a viabilidade de implementação dessa avaliação.

Os Achados de Auditoria, detalhamento das evidências e as recomendações propostas referente a esta análise do processo sancionatório da Anatel estão registrados integralmente no Relatório de Auditoria nº 817782, sendo apresentado aqui um resumo dos principais Achados e, portanto, não houve novas recomendações.

Em relação a avaliação de integridade, foi apresentado um diagnóstico acerca do estágio evolutivo das políticas e procedimentos relacionados à ética e integridade na Anatel,

verificando, além do envolvimento da alta administração e o monitoramento do Plano, as ações adotadas para diminuir o risco de corrupção e fraudes, bem como aumentar a transparência ativa, o incentivo à utilização dos canais de denúncia e a capacidade de detecção e remediação das irregularidades que venham a ocorrer.

Foi possível observar que a Anatel possui um Plano de Integridade estabelecido, aprovado por meio do Acórdão nº 656/2018, embora ainda não totalmente implementado. Destacam-se a separação das competências pelos diversos setores da Agência e o fato de as ações relativas à integridade estarem consubstanciadas nos Planos Tático e Operacionais das diversas áreas, além de instrumentos próprios, como a Política de Gestão de Riscos, ainda em implementação.

Constatou-se baixo envolvimento direto do Conselho Diretor quanto às ações de Integridade, em parte por falta da designação, até março de 2020, de uma unidade específica de gestão de integridade.

Observou-se, também, que a unidade possui Comissão de Ética formalmente constituída, entretanto não foram observados manuais, guias, orientações ou fluxogramas próprios desenvolvidos pela Comissão sobre os procedimentos de apuração de conduta ética que visem garantir que todas as denúncias e apurações sejam igualmente conduzidas dentro da Anatel. Da mesma forma, não há uma estratégia de comunicação estruturada em toda a Agência e instâncias de integridade, especificamente voltado para o fomento da postura ética e a prevenção de fraude e corrupção entre os servidores e colaboradores.

Não foi verificado um monitoramento contínuo do Plano de Integridade pela Superintendência Executiva da Anatel, visto que foi recém designada como unidade gestora da integridade. Ressalte-se que a primeira revisão do Plano estava prevista para novembro de 2020, adiada para 2022 pela Portaria nº 420/2020. Portanto, não foi possível constatar melhora no Plano devido a algum processo de acompanhamento periódico.

Assim, as fragilidades e oportunidades de melhoria identificadas estão constantes do Relatório nº 823659 de forma a subsidiar a unidade com elementos necessários para promover o aprimoramento de seus mecanismos de integridade, não havendo recomendações adicionais para o presente relatório.

Por fim, analisou-se o perfil da alocação orçamentária e financeira da Agência nos últimos cinco exercícios, compreendendo as fases de planejamento da proposta orçamentária, arrecadação das receitas e destinação das despesas.

Na proposta orçamentária da Anatel, para o exercício de 2019, consta quadro demonstrativo da estimativa provisória dos valores das despesas da Agência para o período de 2020 a 2024. Nota-se a ausência de evidência de crescimento acentuado da alocação orçamentária destinada as ações finalísticas para os próximos exercícios, indicativo de manutenção no gasto finalístico nos mesmos níveis atuais.

Em relação à distribuição histórica dos valores alocados entre as Ações Orçamentárias no período de 2015 a 2019, a análise da despesa empenhada revela uma concentração alocativa do gasto nas ações orçamentárias destinadas ao pagamento de pessoal e administração da Unidade. Observa-se, ainda, maior variação em valores absolutos na ação de Administração da Unidade, que apresentou uma variação percentual total de 76% no período. Enquanto isso, as ações finalísticas representaram aproximadamente 13% da alocação.

Verificou-se que o fluxo de receitas da Anatel, proveniente especialmente da arrecadação do Fistel, supera em grande parte os custos históricos incorridos pela Agência no exercício de sua atividade fiscalizatória. Os valores excedentes foram contingenciados pelo Tesouro até o exercício de 2017. Fato que merece um ponto de alerta, visto que este excedente poderia ser utilizado no aprimoramento da fiscalização da Anatel. De acordo com os dados apresentados, observa-se que a previsão dos recursos a serem transferidos para o Tesouro Nacional correspondem aproximadamente a 76% do total de recursos arrecadados pelo Fistel, enquanto a estimativa de despesa da Anatel consome cerca de 18% dos recursos.

Quanto à execução orçamentária e financeira, verificou-se uma variação positiva de apenas 6% entre os valores empenhados em 2008 e 2019, indicando uma baixa elevação de despesa executada da Anatel neste período de 11 anos.

Ressalta-se, ainda, que nos exercícios de 2017 e 2018, foi autorizado pela SOF a utilização de cerca de R\$ 450 milhões de recursos do superávit financeiro do Fistel para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais que, em regra, são despesas custeadas com recursos próprios do Tesouro.

Por fim, da análise dos dados apresentados, verifica-se que os valores previstos para manutenção e funcionamento das atividades da Anatel nos próximos exercícios, tanto para custeio quanto para investimento, não diferem substancialmente da média histórica das despesas incorridas pela agência reguladora. Ainda, tendo em vista que o planejamento orçamentário e financeiro da Anatel seguiu o previsto na legislação, não se vislumbrou recomendações nesse ponto.

# ANEXOS

## I. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

### 1) Memorando nº 119/2020/SUE, encaminhado pelo Ofício nº 62/2020/AUD-Anatel

1. Em atenção ao documento em epígrafe, informo que não há considerações adicionais por parte desta Superintendente Executiva (SUE) sobre o Relatório Preliminar de Auditoria nº 822784-CGU (SEI nº 5953837), tendo em vista o envio das manifestações da Agência acerca dos Relatórios de Avaliação da Integridade e do Processo Sancionatório, já constantes nos autos dos Processos 53500.033448/2019-53 e 53500.055774/2018-31, respectivamente.

### 2) Memorando nº 17/2020/CEA, encaminhado pelo Ofício nº 62/2020/AUD-Anatel

1. Em atenção ao Memorando-Circular nº 60/2020/AUD (SEI nº 5953890), informo que não há considerações adicionais sobre o Relatório Preliminar de Auditoria nº 822784-CGU (SEI nº 5953837) por parte desta Comissão de Ética.
2. Apenas a título de informação de ações já realizadas, comunico que, em 08 de junho de 2020, a Comissão de Ética da Anatel publicou a Portaria nº 820, que aprova o Manual Operacional da Comissão de Ética da Anatel (CEA), o qual descreve todas as atividades da CEA, bem como apresenta seus respectivos fluxogramas.
3. No que diz respeito às ações de divulgação do Código de Ética, informo que, em cumprimento à determinação da auditoria conjunta realizada pela AUD/CGU, o Código de Ética da Anatel, aprovado pela Portaria nº 178/2005, foi divulgado fisicamente, em locais de fácil consulta no âmbito da sede e das unidades descentralizadas, bem como o conteúdo do referido ato normativo foi encaminhado para terceirizados e estagiários com acesso a e-mail.

### 3) Memorando nº 41/2020/AFFO/SAF, encaminhado pelo Ofício nº 62/2020/AUD-Anatel

1. Em atenção ao Memorando-Circular nº 60/2020/AUD (SEI nº 5953890), cujo teor requisita análise sobre o Relatório Preliminar de Auditoria nº 822784-CGU (SEI nº 5953837), esta Superintendência de Administração e Finanças - SAF vem prestar as considerações a seguir.
2. A seção do relatório referente ao tema Alocação Orçamentária aborda de forma bastante abrangente os aspectos que compõe o ciclo orçamentário, delineando o perfil da alocação orçamentária e financeira da Agência Nacional de Telecomunicações nos últimos cinco exercícios, compreendendo as

fases de planejamento da proposta orçamentária, arrecadação das receitas e destinação das despesas entre as ações previstas no orçamento da Agência.

3. Da análise do relatório disponibilizado, verifica-se aderência dos fatos descritos ao que foi apresentado pela Anatel em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02/822784 e no Relatório de Gestão 2019, sendo necessário dois ajustes pontuais:

3.1. Ao tratar de pagamento de pessoal e benefícios, o Relatório, na página 20, descreve que em 2017 e 2018 foram utilizados cerca de R\$ 450 milhões de recursos do superávit financeiro do Fistel para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais. Os recursos em questão foram utilizados em 2018 e 2019, sendo que a origem destes provem, respectivamente, do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial nos exercícios de 2017 e 2018. É o relato descrito pelos Informes nº 7/2020/AFFO/SAF (SEI nº 5642516) e nº 11/2020/AFFO/SAF (SEI nº 5845392):

#### **Informe nº 7/2020/AFFO/SAF**

A Anatel, no período de 2015 a 2019, com objetivo de cumprir seu papel de órgão regulador do setor de telecomunicações, utilizou o equivalente a R\$ 2.591.316.834,07 (dois bilhões, quinhentos e noventa e um milhões, trezentos e dezesseis mil oitocentos e trinta e quatro reais e sete centavos) das receitas provenientes do Fistel. Desse montante, R\$ 453.414.570,46, foram utilizados recursos do superávit financeiro de 2017 e 2018 para pagamento de despesas com pessoal. Esse montante considera como parâmetro a execução orçamentária da Agência.

#### **Informe nº 11/2020/AFFO/SAF**

É importante contextualizar que para otimizar a utilização dos recursos do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da Anatel nos exercícios de 2017 e 2018, concernente à fonte 80 – Recursos Próprios Financeiros, a SOF, por meio das Portarias nº 9.761/2018 e nº 29/2019, autorizou a utilização de recursos dessa fonte para custeio das despesas de pessoal e encargos sociais dos exercícios de 2018 e 2019.

3.2. Sugere-se, ainda, a adequação da constatação a seguir, constante da página 24, de forma a refletir com maior clareza que a elevação foi nas despesas executadas e não no orçamento consignado, alinhando a redação aos termos conclusão.

#### **3.3. Execução Orçamentária e Financeira da Anatel (...)**

Em relação à despesa executada, verifica-se uma variação positiva de apenas 6% entre os valores empenhados em 2008 e 2019, indicando uma **baixa elevação do orçamento** da Anatel no período.

#### **CONCLUSÃO**

(...)

Quanto à execução orçamentária e financeira, verificou-se uma variação positiva de apenas 6% entre os valores empenhados em 2008 e 2019, indicando **uma baixa elevação de despesa executada** da Anatel neste período de 11 anos.

(...)