GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC nº 024.646/2014-8.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.
Responsável: Joao Batista de Rezende (CPF nº 472.648.709-44), Presidente da Anatel.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. REGULAMENTAÇÃO, CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS BENS REVERSÍVEIS VINCULADOS AO SISTEMA DE TELEFONIA FIXA COMUTÁVEL – STFC. FALHAS DETECTADAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA À ANATEL. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

1. Introdução

A presente auditoria tratou da avaliação da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel quanto à regulamentação, ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização dos bens reversíveis previstos nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), no período de 1998 a 2014.

2. A fiscalização e o controle da Anatel sobre os bens reversíveis foram um dos pontos abordados pelo TCU no TC nº 020.460/2008-3, que cuidou do acompanhamento da atuação da agência na transferência de controle acionário da Brasil Telecom para a Oi Telemar, ambas concessionárias de telefonia fixa. Naquela oportunidade, verificou-se que não havia razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade das relações de bens reversíveis apresentadas pelas empresas à agência. Dessa forma, por meio do Acórdão nº 2.468/2010 – Plenário, o TCU recomendou à Anatel que realizasse periodicamente ações de fiscalização e desenvolvesse novos métodos a serem utilizados nessas ações.

3. Ressalta-se que não se encontra no escopo desta auditoria identificar ou avaliar possíveis alterações no modelo de concessão de telefonia fixa e seus impactos na gestão dos bens reversíveis.

4. Os critérios gerais de auditoria utilizados para caracterizar os achados foram os seguintes:

- Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997);
- Regimento Interno da Anatel vigente entre 2001 e 2013, aprovado pela Resolução Anatel nº 270/2001;
- Regimento Interno atual da Anatel, aprovado pela Resolução Anatel nº 612/2013;
- Regulamento de Controle de Bens Reversíveis, aprovado pela Resolução Anatel nº 447/2006;
- Regulamento da Anatel, veiculado por meio do Decreto nº 2.338/1997;

- contratos de concessão e respectivos aditivos, assinados pela Anatel e pelas empresas concessionárias de STFC em 1998, 2006 e 2011.

5. Para a realização deste trabalho, utilizaram-se os princípios, os padrões, os métodos e as técnicas estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria Segecex nº 4/2010.

6. Na fase de planejamento, realizou-se pesquisa documental sobre o histórico dos bens reversíveis, os normativos e as leis que regulam o assunto, as decisões e os atos exarados pela própria agência, os processos administrativos que tratam do tema, a estrutura da Anatel e a organização de suas atividades, os manuais e as orientações utilizados no controle desses bens e os processos judiciais relacionados a bens reversíveis envolvendo a Anatel. Foi realizado, ainda, um levantamento das notícias e informações publicadas na imprensa e da literatura relevante sobre o assunto.

7. Ainda durante a fase de planejamento da auditoria, foram realizadas entrevistas com diversos atores do setor de telecomunicações que estavam envolvidos com o tema ou que poderiam contribuir com seus conhecimentos e experiências (especialistas e consultores do setor; representantes das concessionárias de STFC; servidores da Superintendência da Anatel que concentra a maior parte das competências relativas aos bens reversíveis; representantes do Ministério das Comunicações (MC); representantes da Controladoria-Geral da União (CGU); membros do Ministério Público Federal e representantes do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e da Proteste Associação Brasileira de Defesa do Consumidor.

8. A partir das informações levantadas nessa fase, elaborou-se uma Matriz de Planejamento (peça 3, pp. 6 a 10), contendo as seguintes questões de auditoria:

Questão 1. O processo de regulamentação da Anatel e a legislação vigente abrangem os aspectos necessários para o controle fidedigno dos bens reversíveis?

Questão 2. O processo de controle e acompanhamento garante a fidedignidade e a atualidade do controle dos bens reversíveis?

Questão 3. O processo de fiscalização garante a fidedignidade e a atualidade do controle dos bens reversíveis?

9. Na execução desta auditoria, os principais métodos utilizados foram:

- entrevistas com Conselheiros, gestores e técnicos da Anatel;
- análise de documentos e processos da agência; e
- análise documental e revisão analítica das informações fornecidas pela Anatel nas respostas aos ofícios de requisição.

10. A equipe de auditoria encontrou dificuldades para levantar o histórico de fatos ocorridos e obter dados e documentos produzidos há mais de uma década, devido ao tempo transcorrido, à rotatividade natural de servidores nas áreas, à não atuação da Anatel em relação a bens reversíveis nos primeiros anos da concessão e aos processos de criação e reorganização estrutural da Anatel ocorridos ao longo desse período.

2. Visão geral

2.1. Breve histórico do processo de concessão do STFC e de privatização do Sistema Telebras

11. Desde o início da prestação dos serviços de telefonia no Brasil, no final do século XIX, o regime e a competência para a outorga desses serviços foram modificados diversas vezes, tendo sido adotados vários modelos. As empresas públicas Embratel e Telebras, criadas em 1962 e 1972, respectivamente, chegaram a coexistir com várias empresas privadas que eram titulares de concessões de telefonia. Conforme a política de estado vigente na época, ao expirarem os prazos de concessão dessas empresas, a Embratel e a Telebras foram assumindo esses serviços e ampliando sua atuação por todo o país. Parte dos atuais bens imóveis classificados como bens reversíveis são originários do período entre 1970 e o início dos anos 1990.

12. Em 1995, 95% da planta de telefonia existente à época correspondia à Embratel, que prestava serviços de telefonia de longa distância nacional e internacional, e à Telebras, **holding** que também controlava as empresas públicas regionais que prestavam serviços de telefonia fixa e móvel por todo o Brasil, compondo o chamado Sistema Telebras. Os 5% restantes estavam distribuídos entre a empresa privada Companhia Telefônica Brasil Central (CTBC) do grupo Algar e as estatais CRT (do governo do Rio Grande do Sul), Sercomtel (da Prefeitura de Londrina - PR) e Ceterp (da Prefeitura de Ribeirão Preto - SP).

13. Em 15/8/1995, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 8 que deu a seguinte redação ao art. 21 da Constituição Federal de 1988:

> *"Art. 21. Compete à União:*
>
> *(...)*
>
> *XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;"*

14. A Lei nº 9.472, de 16/7/1997, chamada Lei Geral de Telecomunicações, criou a Anatel, definiu o novo modelo de concessão do STFC e estabeleceu o processo de desestatização das empresas do sistema Telebras.

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

- reestruturação da Telebras em três empresas **holdings** de telefonia fixa local, em uma de longa distância e em oito de telefonia móvel, conforme disposto no Decreto nº 2.546, de 14/4/1998;
- contratação, em 14/5/1998, de consultorias para realizar a avaliação econômico-financeira das empresas a serem privatizadas;
- assinatura, no dia 2/6/1998, de setenta contratos de concessão de STFC de idêntico teor, com todas as empresas que prestavam os serviços de telefonia fixa;
- publicação, no dia 10/6/1998, do Edital MC/BNDES nº 1/1998, cujo objeto foi a alienação das ações equivalentes a 51,79% do capital votante de cada empresa do sistema Telebras; e
- realização, em 29/7/1998, do leilão conhecido como privatização da Telebras, com preço mínimo total de R$ 10,67 bilhões para todas as empresas de STFC.

16. Faz-se necessário esclarecer os possíveis significados do termo "privatização". Conforme Di Pietro, em alguns países, há um conceito amplo, abrangendo várias formas de diminuir o tamanho do Estado, como desregulação, desmonopolização, terceirização, concessão e venda de ações de estatais. Contudo, no Direito Brasileiro, ao instituir o Programa Nacional de Desestatização, a Lei nº 9.491/1997 positivou o conceito de que privatização abrange somente a transferência de ativos ou ações de empresas estatais para o setor privado. Assim, concessão de serviços públicos e privatização das empresas públicas são modalidades de desestatização, conforme estabelecido nos incisos I e VI do art. 4º da referida lei. No presente relatório, será empregado o sentido estrito do termo em tela.

17. Cabe esclarecer a natureza dos processos que ocorreram com as concessionárias de STFC, pertencentes ou não ao sistema Telebras. Conforme conceitua Alexandre Santos de Aragão, *"pela desestatização, a atividade continua sendo do Estado, que delega o seu exercício a um particular"*. Observa-se que, no caso do serviço público de STFC, a competência continua sendo da União, que apenas delega a prestação do serviço às empresas, sejam elas públicas como a Sercomtel ou privadas como a CTBC, por intermédio de concessão ou autorização.

18. Ainda segundo esse jurista, para *"a desestatização pode haver a concessão isoladamente, ou a venda da estatal juntamente com a concessão da qual era titular, que geralmente constitui o seu maior ativo"*. Nota-se que o caso da Sercomtel e da CTBC corresponde à primeira situação, enquanto o caso do Sistema Telebras corresponde à segunda, pois essas empresas eram concessionárias de STFC desde o dia 2/6/1998 e foram privatizadas no dia 29/7/1998, quando tiveram seu controle acionário transferido do poder público para a iniciativa privada.

19. Entre os ativos que compunham o patrimônio das empresas privatizadas, constavam:

- a concessão em si, com o seu respectivo contrato prevendo direitos e deveres da concessionária;
- os bens relacionados com o serviço de STFC, como redes e imóveis; e
- outros bens não relacionados com o serviço de telefonia fixa, como clubes de funcionários.

20. O fato de a concessão do STFC e a privatização das empresas do Sistema Telebras terem ocorrido no mesmo ano, quase que concomitantemente, não altera em nada a natureza jurídica das relações específicas estabelecidas em cada processo, em especial quanto aos bens reversíveis.

21. Cumpre frisar que existem empresas que assinaram contrato de concessão de STFC em 1998, mas nunca pertenceram ao Sistema Telebras, caso da Sercomtel, ou mesmo ao Poder Público, caso da CTBC. Por outro lado, algumas empresas do Sistema Telebras foram privatizadas mas não são concessionárias de STFC, caso das oito *holdings* de telefonia móvel criadas pelo Decreto nº 2.546/1998.

22. O art. 207, § 1º, da LGT previa que o fim das concessões de STFC ocorreria no dia 31/12/2005, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos. Em dezembro de 2005, prorrogou-se a concessão até 2025, tendo sido assinados setenta contratos de idêntico teor, que incluíram a possibilidade de revisões quinquenais para estabelecer novos condicionamentos e novas metas para universalização e qualidade (cláusula 3.2 desses contratos).

23. Após os diversos movimentos societários, como aquisições e incorporações, existem atualmente somente seis concessionárias de STFC:

- empresas originárias da privatização do Sistema Telebras: Embratel (Grupo Claro), Telefônica (Grupo Vivo) e Brasil Telecom e Telemar, ambas do Grupo Oi; e
- empresas sem relação com a privatização do Sistema Telebras: Sercomtel (Prefeitura de Londrina – PR) e Companhia Telefônica Borda do Campo - CTBC (Grupo Algar).

2.2. Conceituação jurídica dos bens reversíveis no âmbito da concessão de STFC

24. Segundo Aragão, a concessão de serviço público:

"É a delegação contratual e remunerada da execução de serviço público a particular para, por sua conta e risco, explorá-lo de acordo com as disposições contratuais e regulamentares pertinentes, por determinado prazo, findo o qual os bens afetados à prestação do serviço, devidamente amortizados, voltam ou passam a integrar o patrimônio público."

25. Assim, os bens reversíveis são aqueles afetados à prestação do serviço, que serão revertidos ao poder público ao término da concessão, independentemente de terem sido transferidos ao concessionário no momento da concessão ou de terem sido incorporados pelo concessionário ao serviço durante a execução do contrato. Aduz-se que, quando da sua reversão ao Poder Concedente, somente serão indenizados, na forma do contrato, os bens que ainda não tiverem sido amortizados.

26. A natureza jurídica dos bens reversíveis tem gerado diversas controvérsias. Essa discussão perpassou todo o século XX, pois o instituto da concessão de serviço público existe no Direito Brasileiro há mais de um século. Em parecer sobre o tema, publicado em 1956, Afrânio de Carvalho assim se posicionou:

"88. Os bens da concessão devem ser, no fim do prazo desta, entregues pelo concessionário ao poder concedente em virtude da sua destinação ao serviço público. Essa entrega constitui corolário do contrato em que o concessionário se coloca transitoriamente em lugar do concedente para a prestação de um serviço que incumbe a este. Como, na maioria dos casos, os bens surgiram da outorga do concedente e, em outros, se encontram alguns que já eram do domínio deste, a quem primitivamente tudo pertencia, a linguagem jurídica generalizou a feição devolutiva da entrega, dando-lhe o nome de reversão de bens."

27. Ainda nesse trabalho, o jurista destacou a necessidade de o poder público fiscalizar os bens da concessionária ao afirmar que *"a coexistência de bens reversíveis, da concessão, e de bens irreversíveis, do concessionário, sob a administração comum deste, aconselha a maior vigilância do Estado, a fim de que unidades do primeiro grupo não venham a engrossar indevidamente o segundo"*.

28. Ao abordar a reversão dos bens, Floriano de Azevedo Marques Neto expôs que:

"De antemão, sabe-se que o domínio destes bens está condicionado à continuidade da prestação do serviço por seu titular. Extinta a delegação, é dizer, cessada a validade do título autorizador da prestação, o bem não mais pertencerá ao delegatário. Não por punição, mas por terem sido seus custos amortizados ou mesmo por ter sido o bem originalmente de propriedade do poder concedente. Assim será pelo fato de que, no caso dos bens reversíveis, a afetação é predominante sobre a titularidade."

29. Marques Neto também afirmou que a reversão dos bens não constitui uma operação de aquisição desses bens. Caso contrário, quando da outorga da prestação de serviços públicos já em operação a particulares *"seria obrigatório o pagamento pelo delegatário de ônus, no mínimo correspondente ao valor patrimonial dos bens empregados no serviço que, no momento inicial, lhe são transferidos"*.

30. Destaca-se que esse último procedimento não ocorre nas concessões em geral nem ocorreu nas concessões no âmbito do Sistema de Telefonia Fixa Comutada – STFC que foram objeto desta auditoria.

31. No presente caso, a cessão dos bens reversíveis foi realizada a título gratuito nos termos do art. 207, § 1°, da Lei Geral de Telecomunicações - LGT. Cabe destacar que, mesmo no âmbito da privatização das empresas do Sistema Telebras, não houve avaliação específica nem pagamento do valor patrimonial dos bens empregados no serviço, já que a precificação baseou-se no fluxo de caixa e na geração de receitas futuras das empresas.

32. Sobre os bens reversíveis serem públicos ou privados, Marques Neto frisou que:

"Na verdade, esses bens, quer tenham sido aportados pelo Estado quando da delegação, quer tenham sido adquiridos pelo delegatário no curso da concessão (estando portanto civilisticamente registrados em seu nome), não se enquadram com facilidade nas categorias básicas tradicionais dos bens até o momento formuladas pela doutrina brasileira (bens públicos versus bens privados).

(...)

Poder-se-ia dizer que, durante a concessão, são propriedades privadas sujeitas a uma série de ônus reais (inalienabilidade, impenhorabilidade e destinação predeterminada) e à condição resolutiva do fim da delegação."

33. Conforme disposto no art. 210 da Lei Geral das Telecomunicações, as concessões do STFC regem-se exclusivamente pela LGT, não se lhes aplicando a Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995). O art. 93, XI, dessa norma prevê a possibilidade de existirem bens reversíveis na concessão de STFC, uma vez que estabelece que seus contratos indicarão esses bens, se existirem. Além disso, a reversão dos bens das concessões para o patrimônio da agência está prevista no inciso III do art. 3º do anexo I do Decreto nº 2.338/1997, que aprovou o Regulamento da Anatel.

34. Nos contratos de concessão celebrados em 1998, os bens reversíveis foram disciplinados por diversas cláusulas, em especial as constantes dos Capítulos XXI (sobre os bens vinculados à concessão) e XXII (sobre o regime da reversão). Entre essas cláusulas destacam-se as seguintes:

"Cláusula 21.1. – Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária e que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 1 – Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local.

(...)

§ 2º - Em relação aos bens vinculados à concessão, a Concessionária somente poderá empregar diretamente na prestação do serviço ora concedido equipamentos, infra-estrutura, logiciários ou qualquer outro bem que não sejam de sua propriedade mediante prévia e expressa anuência da Anatel.

(...)

Cláusula 22.1. – Quando da extinção da concessão reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão na forma do Capítulo XXI supra, resguardado à Concessionária o direito às indenizações previstas na legislação e neste Contrato.

Cláusula 22.2. – A Concessionária se obriga a entregar os bens reversíveis em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, sem prejuízo do desgaste normal resultante do seu uso."

35. Entre as alterações promovidas nos contratos firmados em 2006 (peça 50) e 2011 (peça 51), destacam-se as seguintes:

"Cláusula 22.1. – Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária, bem como de sua controladora, controlada, coligada ou de terceiros, e que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 1 – Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local.

(...)

§ 2º Integram também o acervo da concessão as atividades e os processos necessários à prestação do STFC em regime público, objetivando à preservação da continuidade do serviço, levando em consideração a essencialidade desses itens e as constantes mudanças tecnológicas inerentes à sua prestação.

(...)

§ 5º A Concessionária se obriga, nos termos da regulamentação, a apresentar, anualmente, relação contendo os bens vinculados à concessão, conforme definição constante da cláusula 22.1.

§ 6º A regulamentação disporá sobre a identificação e o controle dos bens reversíveis, em especial, quanto aos casos de alienação, oneração ou substituição, que dependerão de prévia aprovação da Anatel, devendo estes bens estar claramente identificados na relação apresentada anualmente pela Concessionária.

§ 7º Os bens indispensáveis à prestação do serviço e que sejam de uso compartilhado pela Concessionária, fazem parte da relação apresentada anualmente pela Concessionária."

36. Segundo o que foi estabelecido nos contratos, ao término da concessão, serão revertidos os bens vinculados à ela. Assim, todos os bens denominados como *"vinculados à concessão"* são bens reversíveis.

37. Em vez de trazerem listas nominais de todos os bens reversíveis, os Anexos 1 dos contratos contêm uma relação de categorias de bens. Desde 1998, a única alteração nesses anexos foi a inclusão dos equipamentos e das redes instalados em cumprimento às metas previstas no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) II, que compõem o chamado **backhaul**. A reversibilidade desses bens foi apontada pelo TCU no Acórdão nº 3.305/2010 - Plenário.

38. Aduz-se que o art. 101 da LGT estabelece que as operações de alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependem de prévia aprovação da agência. Já o parágrafo único do art. 102 dessa lei estabelece que a reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará o

pagamento de indenização pelos investimentos a eles vinculados, que não tenham sido ainda amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. Depreende-se, assim, que os bens reversíveis destinam-se a assegurar a continuidade e a atualidade da concessão de telefonia fixa.

39. A obrigação de assegurar a continuidade do STFC está prevista na LGT, tanto para a União, caso do art. 64, quanto para a concessionária, art. 79. Os contratos de 2006 e 2011 (peças 50 e 51) também trazem esse dever no Capítulo VII e o contrato de 1998 o menciona no seu Capítulo VI (peça 49). O dever de manter a atualidade do serviço está prevista em todas as versões dos contratos de concessão, nas cláusulas 5.3 e 6.1, e no regulamento de bens reversíveis da Anatel (art. 3º, IV). Esses instrumentos conceituam a atualidade como uma das condições para aferir a qualidade do serviço, que é um pressuposto da concessão. Assim, novos equipamentos indispensáveis para a prestação do serviço tornam-se bens reversíveis do STFC.

40. Em 2011, foi incluído o art. 86, parágrafo único, inciso III, na LGT, o qual determina a existência de mecanismos assegurando o controle público de bens reversíveis utilizados pela concessionária de STFC para prestar diretamente outros serviços de telecomunicações. Essa obrigação da Anatel também está prevista expressamente no inciso I da cláusula 16.1. dos contratos celebrados em 1998 (peça 49) e na cláusula 17.1 dos contratos firmados em 2006 e 2011 (peças 50 e 51). Tais cláusulas dispõem que incumbe à agência *"acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas, especificações e instruções estabelecidas"* no contrato e em seus anexos.

2.3. Visão geral dos bens reversíveis

41. De acordo com as Relações de Bens Reversíveis (RBR) de 2011, a quantidade desses bens supera oito milhões de itens patrimoniais (peça 54). Na Tabela 1, mostra-se o valor total do custo de aquisição dos referidos bens que foram declarados pelas concessionárias de STFC. Ressalva-se que foram identificadas inconsistências nessas RBR e nos procedimentos de controle e acompanhamento dos bens sob comento, o que indica que esses números podem não estar corretos.

Tabela 1 – Valor total dos bens reversíveis em 2010, 2011 e 2013 (*) (R$ bilhões)

Concessionária	2010 (A)	2011 (B)	% de variação 2011/2010 (B-A)/A	2013 (C)	% de variação 2013/2010 (C-A)/A	% de variação 2013/2011 (C-B)/B
1. Oi	58,85	58,48	-0,6	51,94	-11,7	-11,2
Brasil Telecom	25,61	24,08	-6,0	nd	nd	nd
Telemar	33,25	34,40	3,5	nd	nd	nd
2. Telefônica	37,87	38,93	2,8	40,94	8,1	5,2
3. Embratel	9,67	9,38	-3,1	10,46	8,1	11,5
4. CTBC	1,07	1,22	14,9	1,33	24,6	8,4
5. Sercomtel	0,30	0,31	2,3	0,33	8,8	6,4
Total	**107,76**	**108,32**	**0,5**	**105,00**	**-2,6**	**-3,1**

Fontes:
- para 2010: Anexo I do Informe nº 68/2011-PBOAC/PBOA (peça 15, mídia anexa);
- para 2011: documento publicado pela Anatel no seu sítio em 2012 (peça 54);
- para 2013: Ofício nº 164/2014/AUD-Anatel (peça 31, mídia anexa).

Legendas:
(*) Não foram considerados os valores referentes ao ano de 2012 pelo fato de esses dados não estarem agregados de forma a permitir uma análise mais detalhada;
nd – não discriminado devido ao fato de que ambas as concessionárias pertencem ao Grupo Oi.

42. Observa-se que o valor total dos bens reversíveis em 2013 era de R$ 105 bilhões, com uma redução superior a R$ 3 bilhões frente ao valor de 2011. Nota-se, ainda, que a Oi foi a única concessionária que apresentou redução do seu montante de bens reversíveis entre 2010 e 2013, da ordem de 11,7%.

43. A Tabela 2 mostra o valor residual dos bens reversíveis, ou seja, a quantia investida que ainda não foi amortizada. Segundo os dados fornecidos pela Anatel, em 2013, o valor não amortizado dos bens reversíveis atingia R$ 17,7 bilhões. Cabe ressaltar que foram identificadas inconsistências nas RBR e no tratamento dado pela Anatel a esses valores depreciados, as quais podem comprometer a confiabilidade, a atualidade e a fidedignidade desses números.

Tabela 2 – Valor não amortizado dos bens reversíveis em 2010, 2011 e 2013 (*) (R$ bilhões)

Concessionária	2010 (A)	2011 (B)	% de variação 2011/2010 (B-A)/A	2013 (C)	% de variação 2013/2010 (C-A)/A	% de variação 2013/2011 (C-B)/B
1. Oi	9,61	7,37	-23,3	7,15	-25,6	-3,0
Brasil Telecom	4,69	2,80	-40,2	nd	nd	nd
Telemar	4,92	4,56	-7,2	nd	nd	nd
2. Telefônica	6,81	6,71	-1,4	6,99	2,7	4,1
3. Embratel	3,15	2,95	-6,2	3,15	0,0	6,6
4. CTBC	0,20	0,26	29,2	0,33	66,1	28,5
5. Sercomtel	0,09	0,08	-12,4	0,08	-10,5	2,1
Total	**19,85**	**17,37**	**-12,5**	**17,69**	**-10,9**	**1,9**

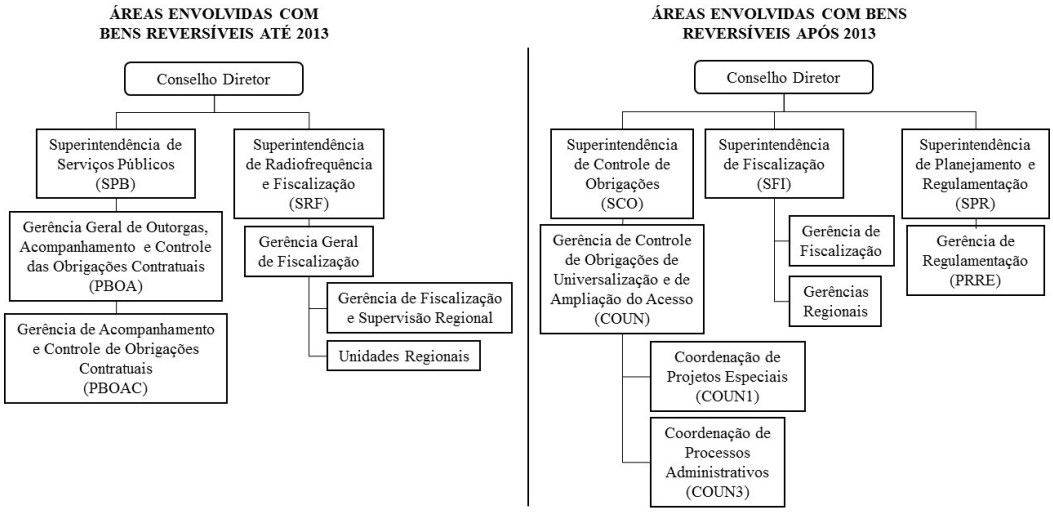
Fontes:
- para 2010: anexo I do Informe nº 68/2011-PBOAC/PBOA (peça 15, mídia anexa);
- para 2011: documento publicado pela Anatel no seu sítio em 2012 (peça 54);
- para 2013: Ofício nº 164/2014/AUD-Anatel (peça 31, mídia anexa).

Legendas:
(*) Não foram considerados os valores referentes ao ano de 2012 pelo fato de esses dados não estarem agregados de forma a permitir uma análise mais detalhada;
nd – não discriminado devido ao fato de que ambas as concessionárias pertencem ao Grupo Oi.

2.4. Estrutura organizacional da Anatel responsável pelo tema bens reversíveis

44. Desde a criação da Anatel, a questão dos bens reversíveis foi tratada, principalmente, por duas grandes estruturas organizacionais, conforme demonstrado na Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Organograma das áreas responsáveis pelo tema bens reversíveis na Anatel



Fonte: Regimentos Internos da Anatel aprovados pelas Resoluções Anatel 270/2001 e 612/2013.

45. De 1998 a 2013, o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis estavam a cargo da Superintendência de Serviços Públicos (SPB), enquanto a fiscalização era exercida pela Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF). Após a reestruturação da agência, ocorrida em 2013, o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis passaram a ser executados pela Superintendência de Controle de Obrigações (SCO), que praticamente absorveu a estrutura e o pessoal da SPB que anteriormente executava tais atribuições. A Superintendência de Fiscalização (SFI) manteve praticamente intacta a antiga estrutura da SRF e a competência para elaborar o regulamento de bens reversíveis foi da SPB para a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR).

3. O processo de regulamentação da Anatel e a legislação vigente abrangem os aspectos necessários para o controle fidedigno dos bens reversíveis?

46. A unidade técnica verificou que a legislação e a regulamentação atuais não abrangem todos os aspectos necessários para uniformizar os conceitos e os critérios exigidos para reger e controlar a reversibilidade dos bens do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Afinal, a equipe de auditoria constatou a existência de fragilidades na regulamentação da Anatel, tais como:

- divergências de interpretação pela Anatel e pelos demais atores do setor;
- ausência de metodologia de controle e acompanhamento;
- fragilidades quanto à legitimidade, à previsibilidade e à segurança jurídica proporcionada pelos normativos; e
- falta de tempestividade.

3.1 Divergências de interpretação da regulamentação de bens reversíveis pela Anatel e pelos demais atores do setor

47. A reversibilidade dos bens é tratada na Resolução Anatel nº 447/2006, no art. 102 da LGT e no capítulo XXII dos contratos de concessão.

48. O art. 102 da LGT prevê a transferência da posse dos bens reversíveis para a União quando da extinção da concessão. Já a cláusula 23.1 dos contratos de concessão de STFC afirma que, nessa situação, *"reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão"*. Assim, o contrato não cita explicitamente a transferência da posse dos bens, o que se aproxima da regulamentação de bens reversíveis de outros setores, como os regulados pelo art. 35, § 1° da Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987/1995.

49. Com fulcro em entrevistas realizadas com representantes das concessionárias e demais atores do setor e nas contribuições 1, 2 e 33 da Consulta Pública (CP) nº 545/2004 - Anatel (peça 64) e 87 da CP nº 26/2014 - Anatel (peça 65), a unidade técnica observou que essa distinção de redação gera

uma discussão no setor do que seria revertido ao final do contrato: se seria somente a posse dos bens ou a posse juntamente com a propriedade.

50. Outra evidência sobre as incertezas existentes no setor quanto aos conceitos que envolvem a reversibilidade de bens do STFC foi a publicação, no dia 7/4/2011, de um comunicado à imprensa no sítio da Anatel, registrando a quem pertence a propriedade dos bens reversíveis da telefonia fixa, conforme mencionado em informe (peça 40, p. 6):

"5.26. Nesse ponto, faz-se mister pontuar que, conforme salientado em esclarecimento prestado pela Agência à sociedade, por meio de nota publicada no sítio da Anatel (www.anatel.gov.br), em 07 de abril de 2011, "embora reversíveis à União ao término da concessão [...] tais bens não pertenciam e não pertencem à União". Neste sentido, assevera-se que a definição de bens reversíveis não se subsume ao conceito de bens públicos."

51. Entretanto, verifica-se que esse comunicado foi divulgado em resposta a reportagens veiculadas pela mídia, à época, sobre o controle realizado pela Anatel dos bens reversíveis, não se tratando de um documento técnico elaborado com vistas a esclarecer as concessionárias sobre possíveis conflitos de interpretação das normas relativas aos bens reversíveis.

52. A reversibilidade dos bens compartilhados com os demais serviços autorizados pela Anatel está prevista no § 7° da cláusula 22.1 dos contratos de concessão, (peça 51) e no art. 11 da Resolução Anatel nº 447/2006, os quais definem que bens reversíveis utilizados pela Prestadora ou tornados disponíveis a terceiros para prestação de outros serviços de telecomunicações de interesse coletivo *"permanecem integralmente revestidos do ônus da reversibilidade"*. Porém, a unidade técnica constatou que esse entendimento não é uniforme na agência e que não há um detalhamento claro desse conceito para as concessionárias e os demais atores do setor.

53. Essa constatação teve por base entrevistas realizadas com representantes das empresas e de diferentes áreas da Anatel (incluindo membros do Conselho Diretor), em artigos e notícias publicados na mídia e em contribuições feitas às Consultas Públicas da Anatel. Nesse sentido, nas contribuições 6 e 18 da nº CP 52/2010, as concessionárias sugeriram à Anatel que fosse adotado um modelo no qual o bem tido como reversível, que for de uso compartilhado, seja considerado reversível apenas na proporção de sua utilização para o serviço concedido prestado sob o regime público (peça 71, pp. 8 e 19).

54. Já na contribuição 5 da CP nº 53/2013 foi afirmado que (peça 72, p. 4):

"É importante considerar que, à época da desestatização, ainda não existiam, em larga escala, como ocorre hoje em dia, as plataformas multisserviço, que são caracterizadas por uma infraestrutura capaz de prestar diferentes serviços de telecomunicação de forma compartilhada.

(...)

Além da Resolução específica sobre Bens Reversíveis, este momento de estabelecimento de novos condicionamentos dos Contratos de Concessão representa uma importante oportunidade para rever as regras e definições de forma a torna-las aderentes à realidade vivenciada hoje pelo setor de telecomunicações."

55. Aduz-se que, na contribuição 80 da CP nº 26/2014, a concessionária Telefônica enfatizou que a LGT, o contrato de concessão e a regulamentação absorveram o conceito de reversibilidade. Contudo, apesar de esse conceito estar doutrinariamente definido, *"observam-se interpretações da regulamentação que não só desvirtuam o instituto, como acabam gerando insegurança jurídica e um grande desincentivo a investimentos"* (peça 65, p. 77).

56. Nesse mesmo sentido, na contribuição 87 da CP nº 26/2014, a TIM ressaltou que (peça 65, p. 86):

"O instituto da reversibilidade é um fator crucial para o equilíbrio e o incentivo ao investimento em modernização e racionalização de infraestrutura de rede. Permanece o tema carente do amplo e exaustivo debate proposto pela Agência, do qual devem participar todas as prestadoras, de modo que se ponderem todos os fatores envolvidos e as possíveis repercussões para a continuidade,

a universalização e a ampliação do acesso e se considere a evolução e a convergência das tecnologias e serviços."

57. Outra fonte de informação são os processos da Anatel, como o de nº 53500.005979/2012, cujo parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE) (peça 44, p. 48) apresenta um esclarecimento sobre o compartilhamento de bens em diferentes serviços:

"235. Por fim, é possível ainda que bens que anteriormente serviam apenas à prestação do SMP ou outros serviços de telecomunicações, passem a servir total ou parcialmente ao STFC, transformando tais bens em necessários à manutenção do serviço público com continuidade, atualidade e modicidade tarifária, situação na qual esse bem passará a ser considerado como bem reversível."

58. Diante disso, a unidade técnica concluiu que o dinamismo do setor de telecomunicações e sua evolução tecnológica resultaram na convergência de serviços em uma mesma rede que, por afetar diretamente os bens reversíveis, demanda maior clareza pela Anatel sobre o instituto da reversibilidade e suas regras.

3.2. Ausência de regulamentação da metodologia de controle e acompanhamento de bens reversíveis

59. A unidade técnica constatou a ausência de critérios e metodologias que englobem as diversas etapas do processo de controle e acompanhamento de bens reversíveis. As Portarias nº 1.263/2010 e nº 530/2013 do Conselho Diretor (CD) da Anatel delegaram às Superintendências de Serviços Públicos (SPB) e de Controle de Obrigações (SCO), respectivamente, as competências referentes às análises relativas às anuências prévias para desvinculação, alienação, substituição e oneração de bens reversíveis. Entretanto, não foram normatizados nem esclarecidos os critérios a serem utilizados nessas análises, o que prejudicou o processo de controle dos bens.

60. Essa constatação foi verificada no Informe Anatel nº 13/2012-PBOAC/PBOA (peça 66, p. 23), em que a área técnica solicitou ao CD *"manifestação acerca do posicionamento (...) que concerne à reversibilidade dos imóveis administrativos e de suporte à gestão"* do STFC e pleiteou também orientação *"no que tange à análise de solicitações de aprovação prévia que tenham por objeto a substituição de bem da concessionária*".

61. Outra evidência de que a regulamentação de bens reversíveis não contém todos os critérios necessários para orientar os respectivos controle e acompanhamento foi verificada pela equipe de auditoria quando da avaliação da Análise nº 131/2012-GCRZ (peça 42). Conforme previsto no art. 3°, § 4º, da Resolução Anatel nº 612/2013, *"quando incumbido da função de relator de matéria perante o Conselho Diretor, o conselheiro deverá apresentar Análise contendo relato do processo e voto"*. Assim, essas análises correspondem a um parecer do conselheiro relator em uma matéria específica ou em um caso concreto a ser avaliado pelo CD.

62. A Análise nº 131/2012-GCRZ (peça 42), aprovada pelo Despacho nº 2.262/2012 do Conselho Diretor da Anatel, tratou de solicitação de aprovação prévia para desvinculação e posterior alienação de alguns ativos específicos da concessionária Telefônica. Embora a análise tratasse de um caso concreto, verificou-se que, com vistas a completar o regulamento vigente com critérios que ainda não haviam sido estabelecidos, a referida Análise definiu diretrizes gerais a serem seguidas pela área de controle e acompanhamento de bens reversíveis, quando da avaliação da anuência a operações envolvendo a desvinculação, a alienação ou a substituição de bem integrante da Relação de Bens Reversíveis.

63. Em entrevistas com atores do setor, também foi apontada a ausência de critérios para avaliar o valor da concessão no momento em que a agência analisa a possibilidade de venda de bens da concessionária. Esse tema também foi mencionado no parágrafo 59 do parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel nº 126/2012/ICL/PGF - Anatel (peça 67) e na Análise nº 131/2012-GCRZ (peça 42, p. 14), na qual foi destacada a importância do conjunto de bens existentes para o estabelecimento do valor da concessão.

64. A regulamentação da Anatel e a legislação pertinentes são frágeis, em especial no que concerne à indefinição e à falta de clareza sobre alguns conceitos que envolvem a reversibilidade dos bens. Essa situação coloca em risco a geração de listas de bens reversíveis fiéis e atuais. Afinal, a ausência de critérios e de uniformidade de entendimentos pode impactar o desempenho do controle e do acompanhamento desses bens. Ademais, tais fragilidades geram insegurança jurídica devido a conflitos de interesses que poderão prejudicar a prestação de um serviço contínuo ou gerar o eventual pagamento de indenização indevida a alguma das partes.

3.3. Fragilidades na regulamentação quanto à legitimidade, previsibilidade e segurança jurídica

65. A unidade técnica identificou fragilidades na regulamentação da Anatel relativa aos bens reversíveis, as quais prejudicam a transparência e a legitimidade do seu controle. Entre essas fragilidades destacam-se as seguintes:

- não houve atualização dos normativos existentes, apesar das demandas nesse sentido apresentadas por atores diretamente afetados pelo regulamento;
- a interpretação conferida pela agência às exigências previstas na regulamentação de bens reversíveis foi alterada, sem que tenham sido promovidas modificações no respectivo regulamento ou em outros atos normativos; e
- a regulamentação teria incorporado instrumentos não previstos e não adequados.

3.3.1. Regulamentação por meio de instrumentos não previstos, sem os devidos trâmite e transparência

66. A LGT prevê que seja dada publicidade às atividades da Anatel (art. 18º), que a expedição de normas observe a impessoalidade (art. 19º) e que, necessariamente, sejam realizadas consultas públicas prévias à edição de atos normativos (art. 42º). Contudo, a equipe de auditoria identificou documentos internos da agência, como a Análise nº 131/2012-GCRZ (peça 42), que definiam critérios para a análise dos bens reversíveis sem a adequada publicidade.

67. Anexo ao fluxograma encaminhado pela Anatel (peça 31, mídia anexa), foi apresentada a Análise nº 131/2012 como exemplo de critérios para a avaliação de anuências prévias. A equipe de auditoria ressaltou que o Despacho nº 2.262/2012 do Conselho Diretor da Anatel, que foi emitido com base na referida Análise, não determinou que as concessionárias fossem notificadas dessa decisão, embora essa notificação tenha sido proposta na análise. Assim, conforme apontado pela Anatel (peça 31, mídia anexa), as concessionárias não foram informadas sobre essa alteração de critérios para os bens reversíveis:

"5.16. (...) deve ser informado que o Despacho nº 2.262/2012-CD, que consubstancia a decisão do Conselho Diretor da Anatel no mesmo processo no qual foi exarada a Análise em comento, não contém determinação no sentido de notificar todas as concessionárias. Em vista disso, não foram realizadas quaisquer notificações."

68. Com base nessas considerações, a unidade técnica apontou que a Anatel não conferiu a necessária publicidade a análises pontuais em processos específicos. Os arts. 19, IV, VII e XIV, e 42, ambos da LGT, conferem à Anatel competência regulatória, inclusive para editar normas de caráter geral, abstrato e impessoal. A definição de padrões para avaliar bens reversíveis por meio de instrumentos que tratam de casos concretos, como a multicitada Análise nº 131/2012, prejudica a transparência e a publicidade desses critérios. Afinal, são instrumentos de abrangência restrita que normatizam critérios gerais e abstratos, ou seja, aplicáveis a todas as concessionárias e em todas as situações.

69. A utilização das diretrizes definidas pela Análise nº 131/2012 - GCRZ (peça 42) está em discussão atualmente no Conselho Diretor da Anatel, a qual foi levantada por meio da Análise nº 5/2015 - GCIF (peça 137), que trata de recurso administrativo interposto por Telefônica em seu processo específico. Nessa última Análise, foram sugeridas novas diretrizes a serem utilizadas no controle e acompanhamento dos bens reversíveis.

70. Nesse contexto, a unidade técnica apontou que a Anatel está buscando regulamentar o tema de bens reversíveis sem os devidos trâmite e transparência, como foi feito no despacho que aprovou a Análise nº 131/2012 - GCRZ (peça 42).

71. Outra evidência da baixa transparência da regulamentação relativa aos bens reversíveis foi verificada nos critérios que definem as Relações de Bens Reversíveis - RBR e os inventários. Em 2007, conforme consta do Informe nº 63/2007 - PBOAC/PBOA/SPB, corroborado pela Procuradoria na Nota Técnica 480-2007/PGF/PFE-CRL/ANATEL, a SPB submeteu à apreciação do Conselho Diretor – CD a publicação de Ato que enquadrasse *"o envio das informações consoante o Leiaute de Inventário e Bens Reversíveis e o Leiaute da Relação de Bens Reversíveis de Terceiros e de Serviços Contratados"*.

72. Em sua 441ª reunião, no dia 27/6/2007, o CD afirmou que *"não se trata de matéria para decisão do Conselho, sendo ratificado o Mem. 215/2006/JL"* e que passou essa responsabilidade para a SPB. A partir dessa decisão, a equipe de auditoria observou que o conteúdo a ser encaminhado pelas concessionárias nas RBR e nos inventários foi definido várias vezes por meio de instrumentos que tiveram baixa publicidade, como os Ofícios nº 244/2007/PBOAC/PBOA/SPB - Anatel e nº 246/2007/PBOAC/PBOA/SPB-Anatel, que trataram de questões pontuais e foram encaminhados a concessionárias específicas.

73. A transferência da responsabilidade do Conselho Diretor para a área técnica da Anatel referente à determinação de critérios relativos a bens reversíveis, sem especificação da forma adequada para a realização da atividade delegada, trouxe dificuldades para o acompanhamento e o controle desses bens. Assim, seria mais apropriada a utilização pela Anatel de instrumentos com maior publicidade e legitimidade, como consultas públicas e ofícios circulares, o que permitiria que todas as concessionárias tivessem acesso às mesmas informações. Cabe ressaltar que, em 2014, apenas foi emitido um Ofício Circular, o de nº 708/2014 - COUN1/COUN.

3.3.2. Modificação da interpretação da Anatel sobre as exigências relativas à regulamentação de bens reversíveis, sem que tenha havido qualquer mudança nos normativos

74. De maneira geral, os procedimentos para movimentação de bens reversíveis estão regulamentados no Capítulo III da Resolução Anatel nº 447/2006. Entretanto, os critérios para a análise prévia à anuência da movimentação de bens não estão integralmente descritos no regulamento vigente de bens reversíveis, sendo definidos por outros instrumentos com menor transparência.

75. A unidade técnica salientou que, ao longo do tempo, a Anatel alterou sua interpretação dos dispositivos constantes do referido regulamento antes e depois da Análise nº 131/2012-GCRZ (peça 42). A título de exemplo, a equipe de auditoria, a partir da comparação dos Informes nº 108/2010-PBBOA/PBOA (peça 73) e nº 421/2009-PBOAC/PBOA (peça 74) com os Informes nº 80/2013-COUN1-COUN (peça 75), nº 128/2013-COUN1-COUN (peça 76) e nº 545/2014-COUN1-COUN (peça 77), frisou que foi alterada a forma como eram feitas as avaliações de anuência prévia, de maneira que nos últimos informes passaram a ser utilizados os critérios definidos na Análise nº 131/2012-GCRZ (peça 42).

76. Considerando que esses critérios estão sendo novamente revistos pelo Conselho Diretor da agência, por meio da Análise nº 5/2015 - GCIF (peça 137), novamente há a possibilidade de serem alteradas as exigências previstas pela Anatel para o processo de controle e acompanhamento de bens reversíveis sem que haja a devida alteração do seu regulamento.

3.3.3. Ausência de consideração das demandas da sociedade no processo de atualização dos normativos

77. Conforme disposto no art. 86, parágrafo único, inciso III, da LGT, cabe à Anatel definir as condições que as concessionárias devem atender quando da prestação do STFC, visando garantir a existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público dos bens reversíveis.

78. Ainda que a Anatel tenha realizado tentativas para atualizar seus normativos, a unidade técnica constatou que não foram abordados temas importantes cuja análise havia sido demandada pelos atores diretamente afetados pelo regulamento em tela. Esse fato foi verificado em entrevistas realizadas com representantes da agência e nas contribuições e demandas apresentadas na Consulta Pública nº 52/2010 sobre o novo regulamento de bens reversíveis.

79. Como exemplos desses achados, a equipe de auditoria citou as contribuições nº 6 e nº 18 apresentadas na Consulta Pública nº 26/2014 que, apesar de tratar da proposta de revisão dos contratos de concessão do STFC de forma geral, foi utilizada pelas concessionárias para enfatizar a necessidade de a agência abordar determinadas questões relacionadas aos bens reversíveis que ainda não foram tratados no regulamento vigente nem em sua proposta de atualização.

80. A necessidade de atualizar a regulamentação desses bens e esclarecer possíveis questionamentos foi destacada pela Procuradoria (peça 44, p. 48), a qual afirmou que *"é de se acentuar a relevância da atualização normativa quanto à matéria, de modo a torná-la mais robusta e apta para solucionar todos os eventuais futuros casos de questionamentos quanto à amplitude e aplicação dos seus conceitos, bem como quanto aos deveres e às obrigações das Concessionárias e do acompanhamento da Anatel quanto ao controle desses bens"*.

81. Com espeque nessas considerações, a unidade técnica salientou que:

a) a não abordagem de aspectos demandados pelo setor de telefonia fixa no processo de regulamentação de bens reversíveis prejudica a previsibilidade e a segurança jurídica proporcionadas pelos normativos vigentes;

b) para compensar a ausência de algumas definições, a Anatel utiliza instrumentos, como decisões do seu Conselho Diretor, sem a devida publicidade e transparência;

c) essas fragilidades podem ensejar questionamentos quanto à legitimidade das decisões da agência e gerar insegurança do setor com relação à atuação da Anatel.

3.4. Falta de tempestividade na regulamentação sobre bens reversíveis

82. A equipe de auditoria constatou demora superior a cinco anos na elaboração do regulamento de bens reversíveis. Além disso, foi verificada a existência de lapso temporal acima de seis anos, contados desde o início do processo de revisão do regulamento, para completar a sua revisão. Essa falta de tempestividade acarreta a perda da efetividade do controle de bens, em especial no início da concessão, e provoca dificuldades para aplicar os instrumentos normativos que regulamentam a matéria. Considerando que, nos termos da cláusula 15.1, inciso V, dos contratos de concessão celebrados em 1998, as concessionárias tinham o dever de prestar todas as informações solicitadas pela Anatel, era fundamental que a agência tivesse aprovado seu regulamento de controle dos bens reversíveis tempestivamente.

83. O art. 101 da LGT e a cláusula 16.1 dos contratos de concessão firmados em 1998 atribuíram à Anatel a competência para fiscalizar os bens reversíveis e autorizar operações que os envolvessem. A menção expressa à regulamentação pela agência foi inserida nos parágrafos 5 e 6 da cláusula 22.1 dos contratos assinados em 2006 (peça 50), tendo sido mantida nos contratos celebrados em 2011 com idêntica numeração (peça 51). Entretanto, o regulamento da Anatel que definiu a forma de controle e acompanhamento dos bens reversíveis entrou em vigência apenas em 2006 e ainda não foi atualizado, embora esteja em tramitação na agência desde 2008 o processo nº 53500.002058/2008, que trata da proposta de uma nova regulamentação.

84. Em fevereiro de 2001, a Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda (SFC/MF) realizou auditoria de avaliação de gestão para o processo de contas relativo ao exercício de 2000. Naquela ocasião, a Secretaria sugeriu que a Anatel desse início à elaboração de diversos regulamentos versando sobre STFC, inclusive no que concerne aos bens reversíveis, com o intuito de sustentar, de forma explícita e suficiente, os meios de aferição da vinculação e da reversão dos bens (fls. 114 do TC nº 009.138/2001-2). Além disso, sinalizou que a Anatel deveria adotar medidas

imediatas para assegurar *"o controle dos recursos patrimoniais que envolvem a exploração do serviço, visando evitar o sucateamento dos mesmos no decorrer dos anos"* (fls. 122 e 123).

85. Em 14/11/2001, a Anatel iniciou a elaboração do primeiro regulamento de controle dos bens reversíveis do STFC (peça 122). A proposta, criada após três anos de vigência dos contratos de concessão e quatro desde a edição da LGT, tramitou até a aprovação do Regulamento, ocorrida em 19/10/2006 (mais de oito anos após a assinatura dos contratos e quase um ano depois de suas prorrogações, que aconteceram em dezembro de 2005). Assim, constata-se que transcorreu um longo tempo, cinco anos, entre a apresentação da proposta inicial e a aprovação do regulamento, sendo que neste período ocorreram alterações no escopo e na abrangência da minuta dessa norma.

86. Em 18/1/2008, foi instaurado o processo de revisão do regulamento de bens reversíveis (nº 53500.002058/2008), visando somente excluir a exigência de apresentação de parecer de auditoria independente sobre a RBR, que está prevista no art. 5º do Resolução Anatel nº 447/2006. Desde a criação do regulamento, nenhuma concessionária apresentou tal parecer e, após estudos internos e consulta ao Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon) e ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em 2007, a Gerência de Acompanhamento e Controle de Obrigações Contratuais da Anatel (PBOAC) concluiu que a emissão desse parecer seria inexequível. Em 14/12/2007, a Auditoria Interna da Anatel recomendou que a questão fosse submetida ao Conselho Diretor (peça 46, p.8) e o processo foi iniciado.

87. Durante o exercício de 2008, a Anatel decidiu ampliar a abrangência da revisão, considerando a quantidade de indícios de descumprimentos apontados pelas primeiras fiscalizações sistêmicas, o baixo número de pedidos de anuência prévia e a demora na tramitação média de onze meses até a concessão dessas anuências (p. 191 do volume I do mencionado processo). A consulta pública foi realizada inicialmente entre 21/12/2010 e 18/3/2011, tendo sido promovidas três audiências públicas. Posteriormente, o prazo dessa consulta foi prorrogado até 16/9/2011.

88. Em 19/1/2012, a PBOAC analisou as 265 contribuições apresentadas na consulta pública (peça 40, p. 68), sendo que nove delas foram integralmente acatadas, 63 parcialmente acatadas, 182 não acatadas e as demais eram genéricas ou inexistentes. A unidade técnica registrou que essa minuta tratava do regulamento, de atos que seriam assinados pelo superintendente da SPB, do detalhamento dos bens reversíveis e da estrutura do banco de dados e das informações dos sistemas informatizados previstos na nova norma.

89. O processo foi encaminhado para Procuradoria que, em 26/7/2013, concluiu seu parecer concordando com alguns pontos e opinando pela inclusão de diversos aspectos e dispositivos no texto (peça 68). Até 27/11/2014, a cópia dos autos desse processo (peça 15, mídia anexa), encaminhada em resposta a ofício de requisição enviado pela unidade técnica, não possuía qualquer documento registrando outra atividade ocorrida nesse processo durante o período de um ano e quatro meses transcorrido desde a emissão do parecer da Procuradoria.

90. Questionado em entrevista sobre quais ações foram tomadas com vistas a dar continuidade à atualização do regulamento de bens reversíveis, o titular da Gerência de Regulamentação (PRRE), pertencente à Superintendência de Planejamento e Regulamentação da Anatel, relatou que foram realizadas reuniões com concessionárias, duas das quais trataram dos bens reversíveis e do conceito de reversibilidade.

91. A unidade técnica ressaltou que, apesar de pouco ter atuado no processo aberto para atualizar o regulamento de bens reversíveis, a PRRE tentou alterar cláusulas referentes à reversibilidade desses bens por meio de outro processo que estava em tramitação na Anatel, voltado para a elaboração da minuta de proposta de revisão dos contratos de concessão do STFC de 2015 (peça 78, pp. 22 a 28). Tais alterações, na visão do conselheiro relator, exarada na Análise nº 73/2014 - GCRZ (peça 78), representavam, *"inegavelmente, uma brusca queda de segurança jurídica em relação aos bens reversíveis"* (peça 78, p. 28). Assim, as alterações propostas foram rejeitadas pelo Conselho Diretor da Anatel, no dia 18/6/2014, tendo sido enfatizado que, embora haja a necessidade de

atualizar o regulamento, a alteração desse tema deve necessariamente derivar de um amplo e exaustivo debate (peça 78, p. 28).

92. Diante dos dados apresentados, a unidade técnica constatou que, em vez de a PRRE dar sequência ao andamento do processo relativo ao novo regulamento, instruindo-o com as propostas que entendesse adequadas e submetendo-o ao Conselho Diretor ou à nova consulta pública, essa gerência propôs mudanças referentes a bens reversíveis em outro processo com objeto distinto, no âmbito do qual alterando sugeriu alterar diretamente as cláusulas de reversibilidade constantes das minutas dos contratos. A equipe de auditoria aduziu que, mesmo após a rejeição de tais alterações pelo Conselho Diretor da agência, não há registros de que a Anatel tenha atuado efetivamente no processo do novo regulamento de bens reversíveis.

93. Dado que a análise da consulta pública foi concluída em 19/1/2012, como possível causa para a falta de tempestividade na atualização do regulamento de bens reversíveis, a unidade técnica citou a demora da tramitação do processo (em média, mais de um ano e meio em cada área responsável na Anatel).

94. A elaboração e a aprovação de um novo Regulamento de Bens Reversíveis estavam previstas em um dos projetos vinculados às ações de curto prazo da Anatel, com prazo de implementação estimado de 2 anos. Tais ações foram denominadas *"V.4. Revisão dos Contratos de Concessão"* e *"V.5. Regulamentação do STFC"* no Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), aprovado pela Resolução Anatel nº 516, de 30/10/2008. Além disso, a revisão do regulamento também foi incluída nas Agendas Regulatórias (AR) nº 2013/2014, aprovada pela Portaria Anatel nº 710/2013, e nº 2014/2015, aprovada pela Portaria nº Anatel 643/2014, que correspondem ao planejamento de curto prazo da Anatel. Colocada em consulta pública em 26/6/2015, a proposta da Agenda Regulatória de 2015/2016 registra, como resultado esperado para 30/6/2016, a aprovação final da reavaliação da regulamentação sobre o controle de bens reversíveis.

95. A unidade técnica destacou que a intempestividade do processo de regulamentação de bens reversíveis pode causar a obsolescência e o descumprimento reiterado do regulamento, visto que a norma vigente contém exigências que podem não se aplicar ao cenário atual. Essas consequências prejudicam o controle e o acompanhamento desses bens e podem afetar a continuidade dos serviços caso ocorra a extinção dos contratos de concessão.

3.5. Propostas de encaminhamento

96. Considerando o exposto nos itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 acima, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

a) conclua de forma tempestiva e ágil a proposta de regulamento de acompanhamento e controle dos bens reversíveis, em tramitação desde 2008, com vistas a melhorar a regulamentação dos referidos bens e dar o suporte necessário às respectivas atividades de controle, acompanhamento e fiscalização;

b) adote providências para que a regulamentação sobre os bens reversíveis se dê por meio de instrumentos que possibilitem maior publicidade e transparência, com vistas a aperfeiçoar a sua atuação;

c) defina de que forma deve ser tratada a reversibilidade dos bens de uso compartilhado entre outros serviços e o da concessão, dando publicidade ao conceito adotado pela agência, com vistas a dirimir as diferenças de interpretação atualmente existentes no setor;

d) estabeleça a distinção de tratamento entre os bens reversíveis conforme sua relevância para a continuidade e atualidade do serviço, sua materialidade e os riscos associados à cada um deles, com vistas a orientar e aprimorar a análise das operações de alienação, desvinculação, substituição e oneração desses bens;

e) avalie a conveniência e a oportunidade de ingressar com ações judiciais para decretar a nulidade de operações de alienação de bens reversíveis que não tenham contado com a necessária anuência da agência, com vistas a aprimorar sua atuação como órgão regulador.

4. O processo de controle e acompanhamento dos bens reversíveis garante a fidedignidade e a atualidade do registro desses bens?

97. O presente capítulo tem como objetivo avaliar o processo de controle e acompanhamento dos bens reversíveis pela Anatel e verificar se a forma como esse processo está estruturado garante a fidedignidade e a atualidade das informações referentes a esses bens.

98. O controle e o acompanhamento adequados dos bens reversíveis são essenciais para garantir a continuidade dos serviços de telefonia fixa. No entanto, a unidade técnica constatou a ocorrência de falhas nessas atividades, tais como, a realização somente de ações pontuais até 2005 e a existência de fragilidades nos procedimentos de análise de movimentação dos bens reversíveis.

4.1. Realização somente de ações pontuais de controle de bens reversíveis até 2005

99. Em entrevistas, representantes da Anatel afirmaram que a agência não realizou atividades de controle e acompanhamento de bens reversíveis no período 1998-2001, embora a equipe de auditoria tenha identificado nesse período ações pontuais e pouco efetivas. Aduzo que, entre 2002 a 2005, também foram constatadas poucas atuações neste sentido, como será relatado a seguir.

4.1.1 Baixos índices de obtenção e utilização pela Anatel de informações referentes aos bens reversíveis no período entre 1998 e 2005

100. O inciso XI do art. 93 da LGT determina que o contrato de concessão deve indicar os bens reversíveis. Nos contratos de concessão vigentes entre 1998 e 2005 (peças 49 e 50) estão previstas obrigações para as concessionárias, na cláusula 15.1, e para a Anatel, na cláusula 16.1, **verbis**:

"Cláusula 15.1. – (...) incumbirá à Concessionária:

(...)

V – prestar à Anatel, na forma e periodicidade previstas na regulamentação, contas e informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como fornecer-lhe todos os dados e elementos referentes ao serviço que sejam solicitados;

VII – submeter-se à fiscalização da Anatel, permitindo o acesso de seus agentes às instalações integrantes do serviço bem como a seus registros contábeis;

VII – manter registros contábeis separados por serviço, bem como ter em dia o inventário dos bens e dos componentes do ativo imobilizado da empresa;"

"Cláusula 16.1. – (...) incumbirá à Anatel:

I – acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas."

101. A Telebras, como controladora das empresas do sistema Telebras, possuía um sistema de controle patrimonial e consolidava os inventários dos bens realizados por todas as demais empresas desse sistema. Embora dispusesse da competência outorgada pela LGT e pelo contrato celebrado em 1998, a Anatel não apresentou, em resposta a questionamento efetuado em ofício de requisição (peça 15, mídia anexa), qualquer documento registrando que tais informações foram solicitadas àquela empresa, durante ou após o processo de privatização. Também não foram apresentados registros de que a agência, entre 1998 e 2012, tenha entrado em contato com qualquer outra entidade buscando informações sobre esses bens. A equipe de auditoria salientou que informações relevantes poderiam ter

sido buscadas no Arquivo Nacional, que possui diversos documentos provenientes da empresa sob comento, e no próprio processo de privatização coordenado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelo Ministério das Comunicações.

102. Ao contrário, a Anatel afirmou categoricamente em diversos documentos que não possui qualquer informação sobre a lista de bens reversíveis existentes em 1998, a saber:

a) Nota Técnica (peça 31, p. 2): *"a Anatel não dispõe da lista dos bens reversíveis à época da concessão do STFC"*;

b) contestação feita pela Anatel na Ação Civil Pública nº 29346-30.2011.4.01.3400, ajuizada na 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal: *"convém salientar que no período 1998 a 2001 – justamente os primeiros anos após o leilão de desestatização das empresas federais de telecomunicações – a Anatel não procedeu a nenhuma atividade de acompanhamento e controle dos bens reversíveis"*;

c) informe (peça 39, p. 4): *"do processo de desestatização não resultou nenhum documento ou registro que contribuísse para a atividade de acompanhamento e controle dos bens reversíveis. Essa situação acarretou enorme prejuízo para os trabalhos, sobretudo porque nos primeiros anos da reestruturação do setor não foi realizado nenhum trabalho pela agência no que tange aos bens reversíveis"*;

103. O único documento apresentado que demonstra que a Anatel buscou recuperar o histórico dos bens reversíveis desse período junto a outros órgãos públicos foi o ofício enviado em 2012 ao BNDES, quatorze anos após a assinatura dos contratos de concessão. Note-se que esse ofício foi elaborado devido à condenação da agência em ação civil pública (peça 43). Naquela ocasião, a Anatel indagou ao BNDES *"se, à época da desestatização, foi elaborado algum relatório patrimonial contendo o inventário dos bens reversíveis à União das empresas de telecomunicação desestatizadas ou mesmo se existe relatório com o inventário dos bens dessas empresas"*.

104. Em resposta, o BNDES encaminhou o Ofício AEP/SUP nº 17/2012, de 11/10/2012 (peça 49, pp. 73 a 107), tendo afirmado que, entre as atividades executadas pelo consórcio contratado para realizar o chamado Serviço B, estava a *"avaliação patrimonial de ativos não operacionais"* das empresas a serem privatizadas, que foi encaminhada em lista resumo anexa a esse ofício. Por fim, o BNDES relata que *"não foi elaborado pelas empresas contratadas pelo BNDES relatório patrimonial contendo o inventário dos bens reversíveis à União das empresas de telecomunicações desestatizadas"*.

105. Registre-se que, em cumprimento à sentença proferida quando do julgamento da ação civil pública em tela, a Anatel anexou aos contratos assinados em 1998 um termo reconhecendo que não possuía as listas de bens reversíveis referentes a junho daquele ano, mesmo para as empresas que nunca pertenceram à Telebras. Adicionalmente, anexou aos contratos celebrados em 2006 versões impressas das Relações de Bens Reversíveis - RBR elaboradas pelas concessionárias no ano-base de 2005, ressalvando que elas não haviam sido aprovadas pela agência.

106. A equipe de auditoria destacou que a RBR de 2005 da Telefônica teria sido anexada ao Contrato de Concessão PBOA/SPB nº 121/2006 - Anatel, embora na cópia dessa avença enviada ao TCU (peça 56) não conste essa lista de bens reversíveis.

107. Quanto à obtenção pela Anatel dessas informações diretamente das concessionárias, a equipe de auditoria identificou que, entre 2001 e 2003, a fiscalização da agência solicitou listas parciais ou integrais dos bens às empresas auditadas, contendo a descrição, a localização e o custo de aquisição. Um exemplo dessas demandas pode ser encontrado no Relatório de Fiscalização nº 154/ER1/2002 (peça 69), o qual registra o encaminhamento pela Telefônica de um arquivo digital contendo sua lista referente a dezembro de 2001. Além disso, cumpre mencionar que o Relatório nº 188/ER02FS/2003 (peça 70) apresenta listagens parciais dos bens vinculados à prestação do STFC.

108. Por outro lado, a equipe de fiscalização salientou que, embora a Anatel tenha utilizado as mencionadas listas nas fiscalizações citadas, não há registro em qualquer documento apresentado pela

agência de consolidação, análise ou armazenamento desses dados para subsidiar outras atividades de controle e acompanhamento de bens reversíveis.

109. A única evidência encontrada nesta auditoria de que a Anatel possa ter solicitado às concessionárias informações sobre bens reversíveis de forma sistemática e ampla é o Ofício Circular nº 728/2001/PBGOC/PBOG/SPB - Anatel, de 6/4/2001. Nesse documento, foi determinado o envio do inventário dos bens e componentes do ativo imobilizado das empresas, relativo à posição em 31/12/2000, destacando as alienações ou contratações com terceiros ocorridas desde 1998.

110. Entretanto, embora esse ofício tenha sido citado nas versões 2001 e 2003 do Procedimento de Fiscalização nº 11 (peça 52), que trata da fiscalização dos bens reversíveis e do controle patrimonial, a equipe de auditoria salientou que:

a) as ações realizadas pela Anatel até 2005 demonstram que a agência não possuía as informações nele solicitadas sobre bens reversíveis;

b) apesar de deter competência para isso desde 1998, somente em 2006 a agência passou a exigir e acompanhar as listas de bens reversíveis, conforme determinação do Conselho Diretor presente no Memorando nº 215/2006/JL (peça 79), que previa o desenvolvimento de mecanismos para receber e gerenciar os dados a serem encaminhados pelas concessionárias.

111. A unidade técnica apontou duas possíveis causas para o baixo índice de obtenção de informações sobre bens reversíveis no período de 1998 a 2005, a saber:

a) o descaso com o tema, durante os processos de concessão do STFC e de privatização do sistema Telebras, ocorridos em 1998, manifestado na falta de atenção dedicada ao cumprimento do disposto na LGT e nos contratos de concessão quanto aos bens reversíveis;

b) o descumprimento reiterado, pela agência, das suas obrigações legais, contratuais e regulamentares de controle e fiscalização dos bens reversíveis durante os seus primeiros anos de funcionamento, em especial entre 1998 e 2001, época em que a obtenção de informações sobre o patrimônio do antigo sistema Telebras e das concessionárias de STFC seria mais acessível do que atualmente, passados mais de dezesseis anos.

112. A unidade técnica concluiu que a perda da memória institucional, até mesmo de documentos por conta das diversas reorganizações estruturais ocorridas na agência, e o longo prazo de tramitação do processo de elaboração do regulamento sobre bens reversíveis, iniciada em 2001 e concluída em 2006, resultaram em um baixo índice de utilização pela Anatel de informações referentes aos bens reversíveis do período entre 1998 e 2005.

4.1.2. Realização de poucas e precárias ações de controle e acompanhamento de bens reversíveis entre 1998 e 2005

113. A Anatel relatou que não procedeu a nenhuma atividade de acompanhamento e controle de bens reversíveis entre 1998 e 2001 (peça 39, p. 3). Em resposta a ofício de requisição (peça 30, mídia anexa), a agência mostrou que, até 2001, não há registros de fiscalizações sobre esses bens e que a primeira solicitação foi registrada no Relatório de Fiscalização nº 154/ER-1 de 5/8/2002 (peça 69). Conforme dados apresentados pela agência (peça 30, mídia anexa), até 2005 foram realizadas apenas duas fiscalizações de grande amplitude para avaliar o controle dos referidos bens, além de algumas atividades pontuais.

114. Segundo a Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda (SFC/MF), em sua análise do processo de contas anual de 2001 (pp. 119 a 125 do TC nº 009.138/2001-2), a Anatel realizou a Consulta nº 3/2000, em 26/5/2000, para contratar empresas de auditoria destinadas a levantar e avaliar diversas informações sobre STFC, incluindo o chamado controle patrimonial, assim descrito: *"identificação dos bens indispensáveis à prestação do serviço, envolvendo estado de conservação, procedimentos de alienação, oneração e substituição dos mesmos, observadas variações do ativo imobilizado"*.

115. Todavia, não foram apresentados registros de como tais informações possam ter sido utilizadas pela agência, em que pese um relatório de auditoria produzido por uma das empresas contratadas ter embasado a instauração de um procedimento de apuração de descumprimento de obrigações no âmbito da Anatel, chamado Pado (peça 81, pp. 13 a 15), devido ao descumprimento da cláusula 15.1, inciso X, do contrato de concessão, que determinava à concessionária *"zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço"*.

116. A auditoria realizada pela SFC/MF, em fevereiro de 2001 (pp. 119 a 122 do TC nº 009.138/2001-2), constatou que a Anatel não realizou nem planejou fiscalizações para verificar as informações relativas ao controle patrimonial e dedicou baixa quantidade de horas à fiscalização do STFC nos seus planejamentos em comparação com outros serviços. Assim, a SFC/MF recomendou que a Anatel adotasse medidas imediatas para assegurar o controle dos recursos patrimoniais que envolvem a exploração do serviço, *"visando evitar o seu sucateamento no decorrer dos anos"* (pp. 122 e 123 do nº TC 009.138/2001-2).

117. Além da consulta de 2000 citada anteriormente, foi realizada uma licitação para contratar uma empresa para ajudar na elaboração da metodologia de acompanhamento e controle, em tempo real, do inventário dos bens reversíveis. Deveria ser elaborada e mantida uma base histórica sobre a situação das concessionárias de STFC em cada ano desde 1998 até 2003, sem que houvesse a verificação física do bem, somente a avaliação das variações contábeis (peça 80, p. 3). No termo de referência nº 1/2004-PBOAC/PBOA/SPB (peça 80, p.1), a agência afirmou, como fundamento para a realização da licitação sob comento, ser necessário e oportuno o aperfeiçoamento de ações voltadas para a implantação do acompanhamento e controle dos bens reversíveis do STFC. Aduziu que era necessário recorrer a uma empresa especializada para realizar esses trabalhos, de forma que a agência pudesse exercer plenamente o seu papel de órgão regulador.

118. O valor estimado de contratação era R$ 650.000,00 (peça 82, p. 3). A licitação ocorreu em 22/11/2004, resultando em empate entre dois dos três concorrentes. Após os trâmites internos do processo, em 18/12/2006, a PBOAC/SPB afirmou que teria havido perda de conveniência e oportunidade da realização da licitação porque servidores, em qualidade e quantidade suficientes para realizar o serviço, haviam ingressado na Anatel por meio de concurso após o início do certame sob comento (peça 84, p. 5). Com isso, a licitação foi revogada em 28/2/2007 (peça 84, p. 7).

119. A partir dos dados apresentados, a equipe de auditoria constatou que a agência, entre 1998 e 2005, ainda não tinha elaborado um histórico da evolução dos bens reversíveis nem desenvolvido uma metodologia para seu controle e acompanhamento. Além disso, não havia realizado atividades sistêmicas efetivas para controlar esses bens.

120. Como possíveis causas dessas falhas, a unidade técnica apontou:

a) o descumprimento reiterado pelo ente regulador das suas obrigações legais, contratuais e regulamentares de controle e fiscalização dos bens reversíveis nos anos seguintes à sua criação; e

b) a não priorização das atividades relativas aos bens reversíveis no período de estruturação inicial da agência, momento em que estavam sendo alocados seus recursos humanos e tecnológicos.

121. Entre os efeitos e riscos decorrentes dessas falhas, a equipe de auditoria destacou:

a) a perda dos dados históricos das concessionárias nos primeiros anos da concessão;

b) a perda do histórico interno das atividades desenvolvidas em relação aos bens reversíveis realizadas pela própria Anatel, o que acarretou a não utilização nas atividades atuais de controle de qualquer informação obtida antes de 2005;

c) possíveis duplicações de esforços;

d) o risco de que não seja mais possível verificar com certeza se foram realizadas operações com os bens reversíveis entre 1998 e 2005 sem o devido conhecimento da Anatel, o que pode em tese ter gerado prejuízos para a continuidade e a atualidade do serviço à época, especialmente com relação aos bens móveis; e

e) o risco de que os valores obtidos com as alienações de bens reversíveis sem anuência da Anatel possam ter sido, no todo ou em parte, aplicados em outros serviços privados dos grupos econômicos das concessionárias, em prejuízo da concessão de STFC e da modicidade tarifária para os seus usuários.

4.2. Fragilidades nos procedimentos de análise e acompanhamento de alienação, substituição, desvinculação e oneração dos bens reversíveis

122. A equipe de auditoria verificou a existência de poucas solicitações de anuências prévias por parte das concessionárias. Além disso, os processos instaurados pela agência identificaram mais de um milhão de operações relativas a bens reversíveis e de assinaturas de contratos sobre esses bens com terceiros sem a autorização da Anatel. Não há uma metodologia consistente de análise dessas solicitações, da conta vinculada e do valor atualizado do bem alienado.

4.2.1. Baixa eficiência do processo de análise das solicitações de alienação, substituição, desvinculação e oneração dos bens reversíveis

123. A Anatel possui a obrigação legal de anuir previamente à alienação, oneração e substituição de bens reversíveis, por força do disposto no art. 101 da LGT, do § 5º da cláusula 22.1 do contrato de concessão celebrado em 2006 e do § 6º da cláusula 22.1 do contrato de concessão firmado em 2011. O art. 15 do Regulamento de Bens Reversíveis reforça essa determinação da LGT e submete a desvinculação à anuência prévia da agência. Ademais, o art. 16 do referido regulamento determina que a análise desses pedidos considere a garantia da continuidade e atualidade do serviço assim como o benefício decorrente para o usuário.

124. Com exceção da fiscalização **in loco** realizada no caso de alienações e desvinculações de imóveis, o procedimento de análise e tramitação das solicitações de anuência é idêntico para qualquer bem, independentemente do tipo, estado de conservação, valor ou relevância para a continuidade e a atualidade do STFC, conforme comprova o fluxograma de trabalho enviado pela agência (peça 31, mídia anexa).

125. A equipe de auditoria constatou que a duração do processo de análise pode variar de alguns meses a mais de sete anos, como nos casos de 37 solicitações feitas em 2014, já analisadas, e de quatro solicitações efetuadas em 2007 e que ainda se encontram sob análise, respectivamente. Cabe registrar que, no Relatório de Fiscalização nº 524/2014/GR03, que versou sobre auditoria realizada na Sercomtel (peça 85, p. 5), há o relato de que a concessionária alienou diversos bens reversíveis considerados como sucata em 20/2/2009, após ter pedido a anuência prévia da Anatel em 14/5/2007, encaminhado as informações complementares solicitadas no primeiro semestre de 2008, mas não ter recebido nenhuma resposta da agência até a data mencionada em 2009. Ainda segundo esse relatório, em 4/2/2010, a Anatel comunicou à concessionária que anuía com a alienação desses bens.

126. Analisando o fluxograma de trabalho (peça 31, mídia anexa) e um informe da área (peça 41), a unidade técnica observou que a duração dos processos de anuência é influenciada pelos seguintes fatores:

- os bens serem móveis ou não, pois para os imóveis a Anatel realiza uma fiscalização **in loco**;
- qualidade e completude dos dados fornecidos pela concessionária ao realizar o pedido;
- qualidade e disponibilidade das informações da RBR e do inventário da empresa em questão;
- tempo de resposta às solicitações de informações adicionais feitas pela agência;
- volume de trabalho a cargo da COUN1; e
- circunstâncias atípicas que podem justificar a priorização na tramitação de um pedido frente aos demais.

127. Como exemplo desse último caso, cita-se a alienação do imóvel da Oi localizado na Rua 2 de Maio, 437/439, no Rio de Janeiro, em que foi solicitada anuência em 5/7/2012. Após o local ter sido invadido em 31/3/2014, houve uma priorização interna na Anatel e a anuência foi concedida em 4/8/2014 (peça 41, p. 2).

128. A unidade técnica salientou que a demora na análise das concordâncias também impacta as concessionárias, pois gera riscos ambientais, como no caso do armazenamento de baterias após o final das respectivas vidas úteis, e aumenta os custos com transporte e guarda temporária de bens tidos como sucata.

129. Na Tabela 3, a seguir, consta a quantidade de solicitações feitas pelas concessionárias à agência de anuência prévia ou validação de alienação, oneração, desvinculação e substituição de bens reversíveis e de utilização de bens e serviços de terceiros, em cada estágio processual da tramitação dentro da Anatel até sua decisão definitiva, discriminadas pelo ano em que foram protocoladas no ente regulador pelas empresas.

130. Cumpre registrar que cada solicitação de operação pode envolver desde um até mais de mil bens reversíveis, dependendo se a concessionária prefere agrupar diversos pedidos no mesmo ofício encaminhado à Anatel ou enviar um ofício para cada subconjunto de itens da mesma natureza, como no caso de imóveis que serão alienados, sucatas que serão descartadas ou equipamentos que foram furtados. Conforme constatado pela equipe de auditoria por meio de entrevistas realizadas com representantes das empresas, a preferência por uma ou outra opção é influenciada pela tentativa das empresas de obter maior celeridade na tramitação dos seus pedidos considerdos prioritários no momento da solicitação da anuência prévia ou validação.

Tabela 3 – Estágio processual, em 10/12/2014, das solicitações de anuência para operações com bens reversíveis enviadas pelas concessionárias à Anatel

Estágio das solicitações dentro da Anatel	Total de solicitações em cada estágio em 10/12/2014		Data de solicitação de anuências							
			2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
	Quanti-dade	% do total de solicitações	Ano da auditoria	1 ano atrás	2 anos atrás	3 anos atrás	4 anos atrás	5 anos atrás	6 anos atrás	7 anos atrás
Aguardando análise	98	13,5%	37	43	15	3	-	-	-	-
Análise em andamento	26	3,6%	-	-	-	1	13	1	7	4
Deferida	418	57,6%	36	58	51	58	67	71	53	24
Deferida parcialmente	67	9,2%	-	30	17	3	3	9	4	1
Denegada	78	10,7%	1	8	8	14	7	15	17	8
Perda de objeto	12	1,7%	-	-	-	-	1	2	5	4
Outros*	27	3,7%	-	-	3	6	3	6	7	2
Quantidade total de solicitações de operações protocoladas em cada ano	726	100,0%	74	139	94	85	94	104	93	43

Fonte: elaboração própria com base nos dados da mídia encaminhada em anexo ao Ofício nº 164/2014/AUD - Anatel enviado em 10/12/2014 (peças 31 e 55).
Nota: * "Outros" são casos classificados como "Não conhecido", "Não se aplica", "Arquivado" e "Não analisado".

131. Observando-se a Tabela 3, nota-se que 26 solicitações de aprovação de operações com bens reversíveis, protocoladas pelas concessionárias entre três e sete anos atrás, ainda estavam na fase de análise por parte da área responsável pelo controle e acompanhamento desses bens na Anatel no

final do ano de 2014. Além disso, 61 solicitações, encaminhadas à agência pelas empresas entre 2011 e 2013, encontravam-se na fase anterior ao início das respectivas análises pela área de bens reversíveis na Anatel em 10/12/2014. Não é razoável que o processo administrativo de aprovação dessas operações tramite por tantos anos dentro da mesma área na agência até que seja emitida uma decisão final, sob pena de sujeitar tais bens ao risco de deterioração ou extravio. Cabe destacar que já ocorreu uma invasão do prédio da Oi, que motivou a instauração de um processo para apurar indícios de má conservação dos citados bens, o qual se encontra ainda em tramitação na Anatel.

132. A unidade técnica ressaltou que, considerando o dinamismo tecnológico característico do setor de telecomunicações e o papel preponderante desempenhado pelos bens classificados como reversíveis na prestação do STFC, a demora da agência em analisar e decidir pela aprovação, ou não, dos pedidos das concessionárias afeta a atualidade e a continuidade da telefonia fixa, a administração da concessão pelas empresas com a introdução de custos adicionais e, principalmente, o próprio controle dos bens reversíveis. Afinal, a demora acaba sendo um estímulo para que as concessionárias realizem as operações desejadas com os bens, burlando a obrigação legal de solicitar e aguardar a aprovação prévia da Anatel, sob o pretexto de que o elevado prazo de tramitação dificulta ou inviabiliza a prestação do STFC.

133. Durante a fase de execução da presente auditoria, a Anatel afirmou que, antes da edição do regulamento de 2006, haveria registro de uma única solicitação de anuência prévia, referente a oneração de bem reversível, que foi formulada pela Oi em 2004 e posteriormente negada (peça 55). Nesse contexto, a unidade técnica entende que todas as empresas descumpriram cláusulas dos contratos de concessão firmados em 1998 (peça 49), além do art. 101 da LGT, pois todas as operações com bens reversíveis realizadas até 2006 não teriam tido nem a anuência nem o conhecimento da Anatel.

134. Após tomar conhecimento da versão preliminar do presente relatório, a Anatel informou que identificou algumas solicitações de anuência prévia para operações com bens reversíveis entre 2000 e 2005 (peça 132, p. 4) e limitou-se a citar seis exemplos, envolvendo CTBC, Embratel e Telesp (peça 133). Contudo, a agência não quantificou o total de solicitações de anuências que de fato ocorreram, nem quais concessionárias fizeram tais pedidos.

135. A equipe de auditoria ressaltou que esse descumprimento da obrigação de solicitar a aprovação da agência continuou no período entre 2007 e 2014, ainda que em menor volume.

136. A quantidade de solicitações por concessionária, apresentadas entre 2007 e 2014, está discriminada nas Tabelas 4 e 5 abaixo. Quanto à classificação dos tipos de operações solicitadas, faz-se mister esclarecer que a validação, ou seja, a comunicação de operação realizada sem anuência prévia, aplica-se somente em caso fortuito ou de força maior como furto e roubo, conforme estabelecido nos § 2º dos arts. 12 e 15 do Regulamento.

137. Quanto aos pedidos de anuência prévia, cumpre destacar que, em diversos casos, a concessionária ingressa com um pedido de desvinculação do bem por considerá-lo não reversível, porém a fiscalização e a análise da Anatel concluem o contrário. Nessa hipótese, a solicitação passa a ser analisada como alienação, o que gera um trabalho em duplicidade e impacta a celeridade do processo de análise da solicitação.

Tabela 4 – Quantidade de solicitações de anuência prévia por concessionária e tipo de pedido entre 2007 e 2014

Concessionária	Alienação	Desvinculação	Oneração	Substituição	Bens e serviços de terceiros	Total
CTBC	30	3	0	36	200	269
Sercomtel	17	5	0	16	93	131
Oi	31	7	0	52	3	93
Telefônica	42	5	0	7	1	55
Embratel	4	5	0	11	0	20
Total	124	25	0	122	297	568

Tabela 5 – Quantidade de solicitações de validação por concessionária e tipo de pedido entre 2007 e 2014

Concessionária	Operações sobre bens reversíveis	Bens e serviços de terceiros	Total
CTBC	39	27	66
Sercomtel	0	4	4
Oi	0	2	2
Telefônica	0	0	0
Embratel	0	0	0
Total	39	33	72

Fonte: elaboração própria com base nos dados encaminhados em anexo ao Ofício nº 164/2014/AUD –Anatel, enviado em 10/12/2014 (peças 31 e 55).

138. Nas tabelas acima, constata-se que a quantidade de solicitações apresentadas pelas três maiores concessionárias tem sido substancialmente inferior ao número dos pleitos formulados pelas duas menores. Esse achado contraria o que seria normalmente esperado, pois até mesmo operações corriqueiras, como descarte de sucata e substituição de cabos furtados, devem ser submetidas à aprovação da agência. Registre-se que essa tendência tem se mantido constante desde 2007, embora o número de bens reversíveis permaneça sendo muito superior nas maiores concessionárias.

139. A própria Anatel reconheceu essa incongruência em informe concluído pela sua área técnica em 2012, no âmbito do processo de elaboração do novo regulamento de bens reversíveis. Naquela ocasião, foi afirmado que essa era uma *"situação, no mínimo, incoerente"* e que *"indicava a possibilidade de as prestadoras não estarem cumprindo integralmente os ditames da normatização aplicável aos bens reversíveis"*. Essa possibilidade estava sendo confirmada por meio de processos administrativos instaurados em decorrência dos resultados de ações de fiscalizações (peça 40, pp. 19 a 21).

140. A unidade técnica apontou as seguintes possíveis causas da baixa eficiência do processo de análise das solicitações de operações com bens reversíveis:

a) ausência de critérios de priorização na análise, o que acarretar dedicar igual tratamento a pedidos que envolvem a substituição de bens obsoletos ou inutilizáveis e a pleitos relativos à alienação de imóveis avaliados em milhões de reais;

b) adoção pela Anatel de poucas ações para aprimorar o processo, apesar de ter sido constatado que a quantidade de pedidos é sistematicamente desproporcional ao volume de bens constantes do inventário das concessionárias;

c) a existência de poucos critérios pré-definidos e registrados em documentos para balizar as análises feitas pela área responsável; e

d) delegação de competência ao Superintendente da SPB para aprovar as operações relacionadas a bens reversíveis, feita pelo Conselho Diretor da agência, em 2010, por meio da Portaria Anatel nº 1.263/2010 (peça 115, pp. 1 e 2). Naquela ocasião, não foram estabelecidos, em um ato ou em qualquer outro documento, critérios mais objetivos a serem seguidos pela referida superintendência, o que fragilizou os processos de análises das operações.

141. Em agosto de 2014, tendo em vista as frequentes inconsistências verificadas nas solicitações enviadas, a COUN1 desenvolveu com base no regulamento e apresentou à concessionária Oi uma cartilha de melhores práticas, para orientar o preenchimento do pedido de anuência prévia e validação de bens móveis. Essa área estuda (peça 41, p. 3) ampliar o alcance da cartilha para todas as concessionárias.

4.2.2. Baixo controle sobre a destinação dos recursos oriundos das alienações dos bens reversíveis

142. Desde 1997 até 2011, o art. 86 da LGT previa que as concessionárias de STFC deveriam ser empresas constituídas exclusivamente para explorar essas concessões. Aduz-se que o art. 96, inciso II, dessa norma estabelecia que tais empresas deveriam manter registros contábeis separados por serviço, caso explorassem mais de uma modalidade de serviços de telecomunicações.

143. Em 2011, a exigência expressa no art. 86 foi extinta, de forma que uma mesma prestadora passou a poder ofertar serviços nos regimes público e privado, embora ainda devesse atender à obrigação de separação contábil prevista no art. 96.

144. Dessa forma, todos os recursos obtidos com a alienação de bens reversíveis seriam classificados como receitas extraordinárias e aplicados em prol da própria concessão de STFC, até para evitar a ocorrência de enriquecimento imotivado por parte da empresa, que é vedado pela cláusula 12.1, § 2º, do contrato de concessão assinado em 1998. Note-se que, apesar de até 2006 não existir um regulamento desses bens aprovado pela Anatel, a obrigação de utilizar os recursos obtidos com sua venda na própria concessão já existia e decorria da legislação e do contrato vigentes desde 1998.

145. Justamente porque a legislação já previa o conceito de vinculação de recursos dentro da concessão, a Anatel inseriu no art. 17 do seu regulamento de bens reversíveis de 2006 a obrigação de que os valores da alienação fossem depositados e mantidos em conta bancária vinculada até sua definitiva aplicação na prestação do serviço concedido. Ademais, o parágrafo único do mencionado artigo exige que os comprovantes da alienação e da aplicação sejam mantidos à disposição da Anatel por cinco anos.

146. Cabe esclarecer que, de acordo com as informações prestadas pela agência (pp. 22 e 38 do vol. III do processo de elaboração desse regulamento), a figura da conta vinculada foi inspirada em dispositivo análogo constante dos art. 3º e 4º da Resolução Aneel nº 20/1999, que disciplina a desvinculação de bens das concessões do serviço público de energia elétrica.

147. Essa conta serve para auxiliar a comprovação da destinação, em prol da concessão, do montante financeiro obtido com a venda de bens reversíveis, tendo em vista que, conforme determina o art. 16 do regulamento da Anatel, a autorização para alienar bens deve considerar a garantia de continuidade e atualidade do serviço assim como outros benefícios para o usuário do serviço. Assim, a conta vinculada facilita sobremaneira o controle e o acompanhamento das entradas e saídas de recursos relacionados à alienação de bens reversíveis.

148. A importância da existência e da devida fiscalização da conta vinculada para assegurar a continuidade e a atualidade da concessão já foi apontada pela Procuradoria da agência em diversas ocasiões, como por exemplo nos itens 87 a 91 do Parecer nº 533/2010/PFS/PGF/PFE - Anatel (peça 86) e nos itens 51 a 68 do Parecer nº 126/2012/ICL/PGF - Anatel (peça 67). Na ausência desse acompanhamento por parte da agência, há o risco de que as concessionárias destinem os valores obtidos com as alienações de bens reversíveis realizadas sem a anuência da agência para outras finalidades, como a realização de investimentos em serviços privados eventualmente prestados pelas próprias concessionárias ou por outras empresas do seu respectivo grupo econômico, em prejuízo da concessão de STFC e da modicidade tarifária.

149. Analisando o fluxograma (peça 116) e as informações (peça 31, mídia anexa) encaminhadas pela agência, a equipe de auditoria constatou que os dados apresentados pelas empresas à Anatel não permitem verificar se o disposto no art. 17 do Regulamento de Bens Reversíveis está sendo de fato cumprido.

150. Há poucos documentos registrando o controle periódico da conta vinculada pela agência. Ademais, aparentemente, esse controle se limita à análise de extratos bancários, o que não permite assegurar a origem dos valores depositados nem a efetiva aplicação desses recursos na concessão. Adicionalmente, são avaliadas as planilhas eletrônicas enviadas pelas concessionárias, as quais listam equipamentos que teriam sido adquiridos com recursos das contas vinculadas para substituir equipamentos similares, no caso de furto de cabos, vandalismo, descarga ou redisposição de postes.

151. Cumpre ressaltar que fiscalizações **in loco** executadas por fiscais da agência identificaram diversos atos, praticados entre 2007 e 2011, que caracterizaram o descumprimento do art. 17 do

Regulamento de Bens Reversíveis. Nas fiscalizações sistêmicas realizadas em 2008 e 2009, foram verificados diversos casos de ausência de depósito de valores nas contas vinculadas, que vinham ocorrendo desde 2007, cujos valores variavam de R$ 3,6 milhões até R$ 23,6 milhões, dependendo do montante de alienações e do tamanho da concessionária (peças 58 a 63).

152. Em 2012, a Anatel iniciou novas fiscalizações na Sercomtel, CTBC, Embratel e Telefônica, focando nas contas vinculadas e nas operações realizadas entre 2009 e 2011. Os relatórios de fiscalização constataram casos de ausência de depósito de valores de até R$ 59 milhões e de falta de rastreabilidade do destino e da origem dos valores movimentados em algumas contas (peça 67, pp. 5 e 6; peça 85, p. 6; peça 86, pp. 10 e 11, e peça 87, pp. 24 a 26).

153. Finalmente, em 2014, a Anatel iniciou o planejamento de fiscalização específica sobre as movimentações ocorridas nas contas vinculadas da Oi entre 2009 e 2011. Até à época da execução da presente auditoria, esse planejamento não havia sido concluído (peça 30, mídia anexa).

154. Em entrevista à equipe de auditoria, algumas concessionárias chegaram a afirmar que jamais tinham utilizado a conta vinculada, mesmo tendo feito diversas alienações desde 2007. De fato, documentos enviados pela Anatel referentes ao período de 2011 a 2014 comprovam que persiste o baixo uso dessas contas frente ao elevado montante de alienações ocorridas. Além disso, há registros da existência de bloqueios de valores devido a ações judiciais (peça 31, mídia anexa; peça 67, pp. 5 e 6; peça 85, p. 6; peça 86, pp. 10 e 11, e peça 87, pp. 24 a 26).

155. A unidade técnica registrou que, a partir de 2010, foram abertos processos administrativos para apurar os descumprimentos dos dispositivos relativos às contas vinculadas e outras infrações à regulamentação de bens reversíveis. Contudo, a maioria desses processos encontrava-se em análise na primeira instância à época da execução da presente auditoria.

156. A unidade técnica concluiu que a Anatel não possui suficiente controle e acompanhamento periódico do depósito de valores e da utilização das contas vinculadas pelas concessionárias. Por via de consequência, a agência não é capaz de determinar se os recursos obtidos pelas concessionárias em decorrência das alienações, legais ou ilegais, dos bens reversíveis foram aplicados na concessão de STFC ou se foram utilizados para financiar outros serviços privados das empresas. Além disso, mesmo após reiteradas fiscalizações apontarem o descumprimento das regras estabelecidas pelo art. 17 do Regulamento dos Bens Reversíveis, não se vislumbra que a atuação da Anatel tenha melhorado, que o processo sancionatório tenha inibido a reincidência ou que as empresas estejam depositando integralmente os recursos provenientes das alienações de bens reversíveis nas contas vinculadas.

4.2.3. Alienação, desvinculação, substituição e oneração de bens reversíveis e assinatura de contratos relativos a bens de terceiros sem a anuência prévia da Anatel

157. O art. 101 da LGT, o art. 14 do regulamento e o contrato de concessão determinam que as operações sobre bens reversíveis dependem de anuência prévia da agência. Aduz-se que diversos processos administrativos e fiscalizações realizadas entre 2004 e 2014 (peças 58 a 63, 85, 87 a 89, 93 a 94) constataram a ocorrência, desde 1998, de mais de um milhão de alienações, substituições, desvinculações e onerações de bens reversíveis, além da assinatura de contratos relativos a bens de terceiros, sem a devida solicitação e obtenção de anuência prévia da agência. Os bens envolvidos variam desde móveis de escritório, que a concessionária não considerava reversíveis, até equipamentos, terrenos e imóveis classificados como reversíveis e avaliados em dezenas de milhões de reais.

158. A equipe de auditoria registrou que, em uma ocasião, apesar de a concessionária ter afirmado aos fiscais da agência a ausência de bens reversíveis onerados, nas suas demonstrações financeiras havia o registro de tais bens cujo valor total superava R$ 360 mil (peça 88, p. 7).

159. A Anatel, em seus relatórios de fiscalização, também identificou fragilidades no controle e tratamento das onerações pelas concessionárias, o que dificultava a obtenção de informações por parte dos fiscais da agência, que em algumas ocasiões tiveram de pesquisar diretamente nos sítios públicos

dos Tribunais dos Poderes Judiciários Estadual e Federal para localizar ações onerando bens reversíveis (peça 60, p. 18, e peça 90, pp. 3 a 5).

160. Em que pese a agência ter instaurado processos administrativos para apurar as infrações identificadas nos relatórios de fiscalização citados nos parágrafos acima, observa-se que as multas aplicadas são pequenas frente à quantidade de descumprimentos. Ademais, o índice de quitação é baixo, o tempo de tramitação dos processos é longo e aqueles instaurados após 2010 ainda aguardam análise em 1ª instância. Além disso, há divergências de interpretações da regulamentação dentro da própria Anatel, o que resulta na revisão e redução das penalidades aplicadas devido às discordâncias sobre a caracterização da infração ou a dosimetria da multa entre os fiscais, a área responsável pelo controle e acompanhamento e os Conselheiros da Anatel, como exemplificado nas Análises nº 27 e nº 28/2015-GCIF (peça 118).

161. Como exemplo da aplicação de sanções com baixo valor, pode-se citar o caso da fiscalização RADARPBOAC22008000010, realizada na Telefônica, que ensejou a aplicação de multa no valor de R$ 2.381,34. Cumpre destacar a pequena materialidade da multa frente à operação realizada pela concessionária que, segundo a denúncia inicial, terceirizou os serviços de instalação e manutenção de redes de fibra e de dados, além da manutenção da planta interna de telefonia, sem solicitar anuência prévia nem comunicar tais atos para a Anatel (peça 30, mídia anexa). De acordo com os incisos IX e X e o § 8º, todos da cláusula 26.1 do contrato de concessão celebrado em 2011, esse tipo de infração sujeita seu autor à aplicação de multa no valor de até R$ 10 milhões de reais (peça 51, pp. 43 e 46).

162. Cabe acrescentar a existência de casos em que a Anatel somente teve ciência do descumprimento do regulamento por intermédio do MPF (Pado nº 53569.000007/2013, relativo à Oi, que ainda está tramitando) ou da imprensa (Pado nº 53500.010886/2014, também relacionado à Oi, que ainda está em andamento).

163. A equipe de auditoria destacou, ainda, o processo nº 53500.015522/2012, no qual, conforme consta da Análise nº 97/2014-GCRZ (peça 91, pp. 4 a 7), a Anatel soube pela imprensa que a Oi realizaria um leilão de 89 imóveis, sem anuência prévia e ainda sob vigência de cautelar proibindo qualquer venda. Apesar de comunicada sobre os indícios de reversibilidade identificados pela agência, a Oi prosseguiu com a alienação de alguns desses imóveis e a Anatel exarou o Despacho Cautelar nº 7.721/2012/PBOAC/PBOA/SPB, de 21/12/2012, fixando multa de até R$ 50 milhões caso a Oi alienasse qualquer bem sem a comprovação prévia de dispensabilidade para o STFC. Em 2013, fiscalização realizada em um dos imóveis, vendido por quase R$ 40 milhões, constatou que ele era reversível (peça 92, pp. 6, 7 e 19). Em 20/6/2014, em informe analisando o recurso da Oi contra o despacho cautelar, a Anatel afirmou que ainda não tinha concluído a análise quanto a reversibilidade desses imóveis alienados em 2012 (peça 91, pp. 9 e 10).

164. Por fim, a unidade técnica salientou que não foram identificadas vendas de bens reversíveis anuladas ou desfeitas devido à ausência da anuência prévia da agência. Além disso, apontou as seguintes possíveis causas para o reiterado descumprimento pelas concessionárias da obrigação de solicitar a anuência prévia da Anatel:

a) os elevados prazos de tramitação do pedido de anuência;

b) a existência de bens, como as baterias, que, por se deteriorarem e provocarem consequências e riscos ambientais, necessitam de tratamento especial enquanto aguardam a anuência da agência;

c) o fato de nem sempre as empresas conseguirem comprovar para a Anatel que a alienação não trará prejuízo à concessão, em especial no que concerne à garantia de continuidade e atualidade do serviço;

d) a existência de fragilidades no controle e acompanhamento dos bens reversíveis, que dificultam a identificação tempestiva do seu desaparecimento; e

e) a ineficácia da sanção da Anatel nos casos identificados de alienação sem anuência prévia.

4.2.4. Pouca atenção dada ao valor atualizado do bem imóvel no controle e acompanhamento das operações envolvendo bens reversíveis

165. O inciso VI do art. 3º do regulamento de bens reversíveis prevê que o inventário registre os custos histórico atualizado e depreciado desses bens. A RBR apresenta o custo de aquisição histórico, a depreciação acumulada e o valor residual, também conhecido como valor contábil, que é a diferença entre os dois primeiros itens mencionados. De acordo com a agência (peça 31, p. 4), esse valor residual corresponde ao custo histórico atualizado.

166. Cabe à Anatel acompanhar a destinação para a concessão de todos os recursos das alienações dos bens reversíveis, por meio da conta vinculada, de forma que se torna essencial a avaliação correta do valor do bem a ser alienado. Contudo, a unidade técnica observou que a Anatel não dedica a devida atenção ao valor atualizado do bem imóvel submetido à alienação. Afinal, não é exigida a atualização do respectivo valor considerando os preços de mercado no momento da solicitação da alienação, nem há qualquer análise detalhada acerca deste ponto registrada nos informes que autorizam essas operações (peça 134).

167. A equipe de auditoria registrou que, nas Relações de Bens Reversíveis - RBR e no inventário, os imóveis são listados com seus custos de aquisição histórico e respectivos valores de depreciação, que não sofrem nenhum tipo de atualização periódica. Considerando que grande parte desses imóveis foram adquiridos nas décadas de 1970, 1980 e 1990, é razoável supor que muitos desses bens valham hoje mais do que está registrado nas RBR. De fato, após uma breve análise das relações relativas ao exercício de 2013 (peça 31, mídia anexa), a equipe de auditoria identificou imóveis e terrenos com centenas ou até milhares de m², cujos valores registrados eram inferiores a R$ 100,00.

168. O principal efeito dessa situação é a alienação, substituição, desvinculação e oneração de bens reversíveis, além da assinatura de contratos com terceiros, cujos valores não são condizentes com a realidade do mercado. Além disso, no caso da alienação, essas falhas acarretam a ausência do adequado reinvestimento dos recursos financeiros na concessão, geram prejuízos para a continuidade e a atualidade do serviço e colocam em risco a manutenção da própria concessão.

169. Como exemplo, a equipe de auditoria citou um caso hipotético, no qual um terreno com milhares de m², registrado com valor de aquisição de R$ 100,00 reais, mas avaliado no mercado em R$ 5.000,00, foi vendido por R$ 300,00. Aparentemente, houve um ganho. Entretanto, na realidade, ocorreu um dano para a concessão, pois um valor econômico de R$ 4.700,00 foi subtraído dela sem que tenha havido a reposição correspondente ou a aplicação integral desses recursos na própria concessão.

170. A equipe de auditoria salientou que existe um outro risco: os bens podem ser super ou subavaliados, com base nos valores constantes nas RBR e nos inventários, em situações que envolvam o patrimônio vinculado à concessão, como por exemplo na definição das indenizações quando do término dos respectivos contratos. Caso isso ocorra, poderá haver dano ao erário ou enriquecimento ilícito da União.

171. Considerando a proposta constante da minuta do novo regulamento de bens reversíveis, no sentido de autorizar a venda de bens até um certo valor sem a anuência prévia da Anatel, a equipe de auditoria apontou o risco de ser permitida a venda de imóveis por valores indevidos, em virtude da desatualização dos custos históricos registrados nas RBR.

172. Com fulcro nessas considerações, a unidade técnica concluiu que o processo atual de análise das solicitações de alienação, substituição, desvinculação e oneração desses bens e de assinatura de contratos com terceiros não garante que esteja ocorrendo a respectiva alienação por valores adequados e por meio de procedimentos regulares, o que impacta negativamente a garantia de continuidade e atualidade do STFC, prevista na LGT.

4.2.5. Propostas de encaminhamento referentes à seção 4.2

173. Considerando o exposto nos itens desta seção, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Anatel que:

a) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis realizadas desde 1998, contendo os documentos utilizados no referido cálculo e detalhando:

a.1) os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com os respectivos valores totais obtidos e quantidades, mantendo os registros da relação completa de bens alienados, com as informações individuais;

a.2) a identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

a.3) a comprovação dos depósitos realizados na conta vinculada em relação às alienações ocorridas após 25/1/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis; e

a.4) a comprovação da aplicação dos referidos recursos na concessão;

b) inclua, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, na análise sobre qualquer operação envolvendo bens reversíveis imóveis, a exigência de que a concessionária apresente à Anatel:

b.1) documento ou certidão emitida pela respectiva prefeitura declarando o valor venal do imóvel para fins de ITBI ou IPTU no momento da solicitação de anuência prévia da agência; e

b.2) após a conclusão da operação, certidão do Registro de Imóveis ou cópia da escritura pública.

174. Adicionalmente, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e a aplicação desses recursos na própria concessão, conforme previsto nos arts. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, ambos da Lei nº 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC firmados em 1998; nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC celebrados em 2006 e no art. 17 da Resolução Anatel nº 447/2006, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes.

4.3. Inadequada alocação de recursos humanos e tecnológicos pela Anatel na área responsável pelo controle e acompanhamento de bens reversíveis

175. A equipe de auditoria frisou que a não alocação de recursos necessários para a realização adequada do controle e do acompanhamento dos bens reversíveis indica a baixa priorização conferida pela Anatel a essa atividade. Embora a Gerência de Acompanhamento e Controle das Obrigações Contratuais - PBOAC tenha afirmado, em 2006, que possuía *"profissionais em qualidade e quantidade suficientes para realizar o serviço"* de acompanhamento e controle dos citados bens, conforme consta do Memorando nº 156/2006/PBOAC/PBOA, um estudo elaborado em 2008 por essa mesma área estima que, se todas as concessionárias apresentassem uma quantidade de solicitações de anuência proporcional à dimensão de seus inventários, seriam necessários 72 servidores dedicados exclusivamente para atender a essa demanda (peça 39).

176. Por outro lado, em 2014, a Gerência de Controle de Obrigações de Universalização e Ampliação do Acesso - COUN (peça 41) afirmou que o quantitativo necessário para tratar o atual nível de demanda de bens reversíveis seria de treze servidores, com dez alocados exclusivamente para analisar pedidos de anuência prévia. Destaca-se que nesse período houve redução de servidores na área, pois, entre 2009 e 2010, a PBOAC tinha quatro servidores dedicados exclusivamente ao controle

e acompanhamento desses bens. Em novembro de 2014, sua sucessora nessa atividade, a Gerência de Projetos Especiais - COUN1 contava, além do coordenador, com dois servidores.

177. Conforme disposto no art. 204 do Regimento Interno da Anatel, as atribuições relativas a bens reversíveis a cargo da COUN1 podem ser assim resumidas:

- recebimento e análise das RBR e dos inventários;
- recebimento e análise dos pedidos de anuência prévia;
- proposta e acompanhamento de medidas cautelares;
- apoio no desenvolvimento de sistemas e soluções de TI;
- solicitação, acompanhamento e análise das fiscalizações realizadas pela SFI;
- apoio na elaboração do regulamento pela SPR;
- apoio na instrução de recursos interpostos em sede de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados pela Gerência de Processos Administrativos - COUN3;
- análise da situação desses bens nos processos de unificação de CNPJ instruídos pela SCP; e
- atendimento às demandas relativas a outras entidades externas, como Poder Judiciário, Ministérios Públicos Federal e dos Estados, TCU, CGU e entidades de defesa ao consumidor.

178. A importância da utilização de sistemas informatizados para o tratamento dos dados referentes aos bens reversíveis foi enfatizada pelos artigos 4º e 5º da Resolução nº 447/2006, que prevêem a disponibilização dessas informações por meio de sistema com acesso eletrônico, na forma e nos prazos definidos pela Anatel.

179. Contudo, apesar de estar previsto no respectivo regulamento, até 2014 não havia na agência um sistema de TI robusto para auxiliar a análise das RBR ou o tratamento dos pedidos de anuência prévia recebidos todos os anos.

180. A unidade técnica destacou que o Conselho Diretor da agência, em sua 403ª reunião, realizada em 2/8/2006, além de aprovar o regulamento de controle desses bens, determinou à SPB que *"desenvolvesse mecanismos para o recebimento e gerenciamento de dados, no prazo de 90 dias contados da data de publicação do Regulamento"*.

181. A partir dessa determinação, de acordo com o Memorando nº 140/PBOAC/PBOA, de 23/11/2006 (peça 15, mídia anexa), a Gerência Geral de Outorgas, Acompanhamento e Controle das Obrigações Contratuais - PBOA solicitou o desenvolvimento de um sistema para *"recebimento e gerenciamento dos dados atinentes a bens reversíveis"*, que não foi concluído (peça 39). Segundo a Anatel (peça 41), em janeiro de 2009, foi solicitado novamente um sistema para tais bens, que não foi implantado. Assim, visando solucionar esse problema, a área responsável pelos citados bens, a partir de 2012, passou a desenvolver internamente um sistema básico para visualizar as RBR e emitir relatórios e gráficos simples. Cumpre destacar esse sistema somente foi disponibilizado no ambiente de produção da intranet da agência em 29/4/2015, nove anos após a publicação do regulamento e a determinação do Conselho Diretor da agência.

182. Em sua resposta ao relatório preliminar da presente auditoria (peça 132, p. 6), a Anatel afirmou que, além de outras funções, *"atualmente, o sistema permite consultar registros dos bens da relação única, que abrange a RBR e o Inventário"*. Dessa forma, conforme descrito pela agência e verificado presencialmente na fase de execução da auditoria, o sistema permite a análise das informações de uma RBR de cada vez, impossibilitando a conferência de cada item em RBR distintas. Ou seja, apesar de o sistema conseguir comparar historicamente a evolução do volume total de bens e do valor desse patrimônio ao confrontar RBR diferentes, não é feita uma verificação de cada item da lista atual e de sua presença na lista anterior, o que dificulta o mapeamento de itens que possam ter sido retirados sem a anuência ou conhecimento da Anatel.

183. Diante dos dados apresentados, a unidade técnica salientou que:

a) além do atraso na criação de um sistema informatizado de controle dos bens em tela, que entrou em ambiente de produção somente nove anos após a criação do regulamento, o sistema

utilizado atualmente pela Anatel carece de ajustes que permitam o melhor acompanhamento de cada elemento patrimonial presente nas relações de bens reversíveis ao longo do tempo; e

b) uma possível causa dessa situação é a não priorização pela agência da alocação de recursos humanos e tecnológicos adequados na área que trata de bens reversíveis, o que foi comprovado pela redução do número de servidores nessa área concomitante ao aumento do volume de trabalho. Além de agravar as fragilidades detectadas no controle desses bens, isso representa um risco significativo para o desempenho das competências legais da agência sobre o tema.

4.3.1 Propostas de encaminhamento referentes à seção 4.3

184. Considerando o exposto nos itens desta seção, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) alocar mais recursos humanos no setor responsável por realizar o acompanhamento dos bens reversíveis vinculados aos contratos de concessão de STFC; e

b) adequar as funcionalidades do sistema de controle de bens reversíveis às necessidades da agência, aprimorando a ferramenta de maneira a permitir a execução de atividades como a verificação de cada item da lista atual e de sua presença nas listas anteriores.

4.4. Ineficácia do processo de aplicação de penalidades

185. A unidade técnica identificou diversas fragilidades nos procedimentos de apuração e aplicação de penalidades em decorrência de descumprimentos relativos a bens reversíveis, tais como:

a) longo prazo de tramitação, chegando a 6,5 anos;

b) baixo índice de quitação de multas;

c) baixo índice de instauração de processos frente aos descumprimentos sistemáticos do regulamento, que ultrapassam em média dez mil por ano; e

d) ausência de instrução dos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados desde a reestruturação ocorrida em 2013 e ausência de instrução em 1ª instância desses procedimentos instaurados desde 2010.

4.4.1. Falta de tempestividade na instauração de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados e baixo índice de quitação de multas

186. A instauração de Pados é prevista no art. 80 do Regimento Interno da Anatel. Em resposta ao ofício de requisição que solicitou a relação de todos os processos dessa espécie que versassem sobre bens reversíveis (peça 11), a Anatel encaminhou, no dia 10/12/2014, uma tabela na qual foram relacionados 68 procedimentos instaurados até aquela data, dentre os quais o primeiro foi instaurado em 13/9/2002 e o mais recente em 6/6/2014 (peça 31, mídia anexa).

187. Entretanto, dentre os documentos enviados pela agência em resposta aos demais ofícios de requisição da presente auditoria, consta um arquivo (peça 120), elaborado pela própria Anatel em 2011, que registra a existência de outros 14 Pados sobre controle patrimonial, que foram abertos entre 2002 e 2006. A equipe de auditoria destacou que o assunto de três deles (nº 53500.004459/2005, nº 53500.024044/2005 e nº 53500.024046/2005) inclui a expressão *"bens reversíveis"* (peça 119) e que somente nesses três processos teriam sido aplicadas multas no valor total de R$ 14,6 milhões.

188. Essa omissão confirma a dificuldade enfrentada pelas áreas responsáveis da Anatel para conhecer e manter o histórico da sua atuação quanto aos bens reversíveis, sobretudo no período até 2005.

189. Apesar da existência de dados conflitantes com o que foi inicialmente apresentado pela Anatel, a equipe de auditoria optou por utilizar somente as informações inicialmente enviadas (peça 121) para realizar as análises pretendidas, devido à ausência de todos os campos necessários no outro documento localizado (peça 120). O resumo dos dados enviados pela agência está na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Quantitativo de Pados instaurados e multas aplicadas pela Anatel com relação a bens reversíveis entre 2002 e 2014

Concessionária	Pados instaurados	Pados em andamento	Pados com aplicação de multa	Valor total das multas (R$) *	Valor pago (R$)	Data do último pagamento
Telemar	28	8	10	23.405.850,38	123.468,92	11/08/2011
Brasil Telecom	12	1	12	7.338.245,69	1.084.334,75	07/12/2010
Telefônica	12	7	4	2.940.430,51	771.990,84	24/10/2013
CTBC	8	4	2	249.027,60	62.779,16	30/10/2009
Sercomtel	5	3	0	0	0	-
Embratel	3	2	0	0	0	-
Total	**68**	**25**	**28**	**33.933.554,18**	**2.042.573,67**	**-**

Fonte: elaboração própria com base nos dados da mídia anexa ao Ofício nº 164/2014/AUD – Anatel, enviado em 10/12/2014 (peças 31 e 121), e nas Análises nº 27 e nº 28/2015-GCIF (peça 118).
Nota: (*) Valor atualizado do Sistema Integrado de Gestão de Créditos da Anatel (Sigec), com exceção de duas multas que não possuíam este campo e totalizam R$ 8.000,00.

190. Observa-se que estão em andamento 37% do total de Pados instaurados desde 2002 e foram aplicadas 28 multas, totalizando R$ 33,9 milhões. Registre-se que esse montante corresponde ao valor atualizado após a decisão do Conselho Diretor de 12/3/2015, que acatou parcialmente dois recursos da Oi e da Telefônica e reduziu as respectivas multas de R$ 114,6 milhões para R$ 21,3 milhões (peça 118). Ressalte-se, ainda, que alguns desses procedimentos ainda estão na fase de recursos e, por isso, essas multas podem ser acrescidas, reduzidas ou excluídas. Também foram aplicadas advertências em dois Pados da CTBC, um da Embratel e um da Sercomtel.

191. Em visita à agência, a equipe de auditoria verificou que, em 2014, a Anatel instaurou um processo por concessionária para agrupar as infrações cometidas ao longo de um período anterior. Tais processos estão relacionados a seguir:

a) Pado nº 53500.010886/2014 (peça 93): avalia a assinatura de 44.291 contratos de bens e serviços de terceiros, que foram celebrados entre 2009 e 2012, sem que a Oi solicitasse nem recebesse a anuência prévia da Anatel;

b) Pado nº 53500.013070/2014 (peça 94): trata da celebração de 3.302 contratos, entre 2009 e 2012, pela Telefônica sem solicitação de anuência prévia;

c) Pado nº 53500.004840/2014: apura descumprimentos que teriam sido praticados pela CTBC entre 2008 a 2013;

d) Pado nº 53500.005638/2014: relativo a condutas praticadas pela Sercomtel entre 2009 e 2013; e

e) Pado nº 53500.013068/2014: referentes a atos praticados pela Embratel entre 2008 e 2013.

192. Constata-se, assim, a existência de um transcurso de tempo significativo entre a ocorrência da infração e a instauração do respectivo processo para apuração dos fatos, haja vista que somente em 2014 foram abertos Pados para apurar descumprimentos referentes a 2008 e 2009.

193. A unidade técnica apontou as seguintes possíveis causas para a baixa coercitividade dos Pados:

a) o baixo nível de controle e acompanhamento dos bens reversíveis pela Anatel;

b) a demora histórica para a conclusão da análise dos Pados abertos para apurar irregularidades relacionadas ao tema sob comento;

c) o histórico de baixa quitação das multas aplicadas pela agência em todas as áreas, o qual foi constatado, por exemplo, no Acórdão nº 482/2012 - Plenário. Cumpre destacar a existência de várias infrações às disposições da LGT e dos contratos de concessão celebrados em 1998. Assim sendo, as empresas poderiam ter sido sancionadas mesmo antes da aprovação do regulamento de bens reversíveis, ocorrida em 2006.

194. A equipe de auditoria salientou que a mera aplicação da multa não é suficiente para sanar a irregularidade cometida pelas concessionárias nos casos de alienação de bens reversíveis sem a anuência da Anatel. Afinal, ainda resta a obrigação de a agência adotar medidas para anular a referida venda, com fundamento no art. 101 da LGT, ou determinar que a concessionária restitua o valor do bem ilegalmente alienado para conta vinculada para ser posterior e devidamente aplicado na concessão. Tal entendimento também já foi manifestado pela Procuradoria da agência em diversos pareceres, em especial quando a PFE analisou a proposta do novo regulamento e sugeriu que a norma contivesse um artigo afirmando que a *"alienação ou venda de bem reversível sem a aprovação prévia da Anatel será considerada nula"* (peça 68, pp. 43 a 45).

4.4.2. O prazo médio de tramitação dos Pados é excessivo

195. Os incisos IV e V do art. 82 do Regimento Interno da Anatel estabelecem o prazo máximo de 240 dias para a tramitação até a primeira decisão dos Pados, contados a partir da intimação da empresa. Contudo, após analisar as datas de instauração e decisão em 1ª e 2ª instância e eventuais recursos de reconsideração (peça 31, mídia anexa), a equipe de auditoria constatou um prazo elevado de tramitação desses processos. No caso dos que foram instaurados entre 2002 e 2009, o prazo médio até a decisão da 1ª instância foi de 759 dias, ou seja, mais de dois anos. Ademais, em 24% desses casos, a demora foi de três anos ou mais. Na 2ª instância, a média de tempo de tramitação total foi superior a quatro anos e, para os Pados que chegaram na fase de decisão do recurso de reconsideração, o tempo médio total foi de 1.756 dias (quase cinco anos). Registre-se que, entre os processos arquivados, cinco deles tramitaram entre cinco e seis anos e um por quase seis anos e meio.

196. Os 21 Pados instaurados desde 2010 ainda não haviam sido decididos em 1ª instância no final de novembro de 2014, apesar de que, em vários casos, as concessionárias já tivessem apresentado suas defesas há meses ou o prazo para tal já estivesse expirado. Como exemplos, citam-se os seguintes processos, nos quais a equipe de auditoria identificou a ausência de informe de análise desde a última manifestação das respectivas empresas, ocorrida há mais de um ano (contados até o final da fase de execução da auditoria):

a) nº 53500.022246/2012, referente à CTBC: alegações de defesa encaminhadas há 724 dias;

b) nº 53516.005675/2010, relativa à Sercomtel: notificação de alegações finais da concessionária expedida há 684 dias;

c) nº 53524.004114/2010, referente à CTBC: a empresa apresentou sua defesa há 508 dias;

d) nº 53508.009166/2011, relativa à Telemar/Oi: a resposta da empresa foi enviada há 403 dias.

197. Os dados informados pela Anatel (peça 31, mídia anexa) mostram que a mais recente decisão de 1ª instância em relação a um Pado concernente a bens reversíveis foi proferida no dia 22/1/2013, no processo nº 53500.015551/2008. Além disso, três processos foram instruídos na 2ª instância entre abril e agosto de 2013 e um teve sua instrução de 2ª instância concluída em 20/11/2014, sendo que todos esses processos foram instaurados entre 2008 e 2009. Em entrevista, o gerente da área de Pados afirmou que tem priorizado os processos referentes a outros assuntos, que seriam menos complexos e de instrução mais facilmente padronizável.

198. Até 2012, a instrução de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados estava a cargo da mesma área que realiza o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis. Com a reestruturação da agência, ocorrida em 2013, foi criada uma coordenação exclusiva para tratar de todos os tipos de Pados, incluindo aqueles relacionados aos bens reversíveis. Contudo, após quase dois anos, essa coordenação exclusiva não realizou a instrução inicial dos novos procedimentos, que foi deixada a cargo da área de controle e acompanhamento, conforme se observa no caso dos Pados nº 53500.010886/2014 (peça 93, pp. 7 a 10) e nº 53500.013070/2014 (peça 94, p. 7 a 10).

199. A única atividade relacionada com bens reversíveis realizada pela coordenação de Pados nesse período foi a instrução de dois processos, que se encontravam em fase de recurso, sendo que havia um total de 25 processos abertos.

200. No ofício em que apresentou seus comentários sobre o relatório preliminar (peça 132), a Anatel informou que, em reunião ocorrida no dia 22/12/2014, seu Conselho Diretor estabeleceu um cronograma para que todos os Pados instaurados antes de 2014 sejam instruídos até o final de 2015. Além disso, a área responsável pelos processos sobre bens reversíveis assegurou que, em seu planejamento interno, está prevista a conclusão, até 31/7/2015, da instrução de todos os Pados autuados em 2014 ou em anos anteriores (peça 132, p. 8).

201. Ainda segundo o mesmo documento, dentre os 21 processos relativos a bens reversíveis instaurados desde 2010, até 16/6/2015, nove haviam sido instruídos e três decididos em 1ª instância. Dessa forma, faltando cerca de um mês e meio para o término do prazo planejado pela área responsável da Anatel, ainda restavam doze Pados (57,1% do total) para serem instruídos (peça 132, p. 7).

202. A Seinfra registrou que tanto a área técnica quanto o Conselho Diretor da agência já se posicionaram pela ausência de conveniência e oportunidade para inserir os Pados de bens reversíveis nos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) que estão sendo discutidos no âmbito da Anatel. Assim, os pedidos das concessionárias nesse sentido têm sido negados. Foram citados como exemplos as Análises nº 113/2014 – GCMB (referente à Oi) e nº 114/2014 – GCMB (referente à Telefônica) e o Informe nº 480/2014-COUN3/COUN (referente à Sercomtel).

203. A equipe de auditoria apontou as possíveis causas para o longo prazo de tramitação:

a) número reduzido de servidores para instruir Pados e realizar outras atividades de controle e acompanhamento de bens reversíveis, o que perdurou até 2012; e

b) o baixo nível de priorização do tema pela agência.

204. Segundo ressaltado pela unidade técnica, existe o risco de as concessionárias continuarem descumprindo a regulamentação da Anatel, pois o processo atual de aplicação de penalidades não desincentiva a reincidência dessas empresas. Outro risco decorrente da tramitação demorada dos processos é a ocorrência de prescrições, as quais inviabilizam a punição dessas empresas. Por fim, a equipe de auditoria destacou que, se nada for alterado, no longo prazo, mais bens reversíveis poderão ser alienados à revelia do disposto na Lei Geral de Telecomunicações, em prejuízo da continuidade e da atualidade do serviço e sem que haja a devida sanção exigida pela LGT e de competência da Anatel.

4.4.3. Propostas de encaminhamento da seção 4.4

205. Considerando o exposto nos itens desta seção, a equipe de auditoria propôs:

a) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Anatel que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias a contar da ciência da deliberação, um plano de ação com vistas a concluir a instrução e o julgamento em todas as instâncias de todos os Pados sobre bens reversíveis instaurados entre 2010 e 2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação; e

b) com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de instaurar e instruir com tempestividade e celeridade os processos autuados para apurar os indícios de irregularidades e avaliar o eventual cabimento das sanções previstas na legislação e nos contratos de concessão, a partir da identificação de descumprimentos de obrigações legais, regulamentares ou contratuais relativas aos bens reversíveis, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes.

4.5. Empecilhos para o controle social do acompanhamento e do controle dos bens reversíveis

206. Apesar do manifesto interesse de diferentes setores da sociedade em exercer um controle social sobre os bens reversíveis, como demonstram as Ações Civis Públicas ajuizadas a respeito dessa questão e as participações de entidades de defesa do consumidor nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o tema em tela, em especial, na Audiência na Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática (CCT) da Câmara, ocorrida em 7/5/2013, esses atores enfrentam dificuldades para implementar o controle social desses bens devido à forma como os dados são disponibilizados pela Anatel em seu sítio e à não disponibilização de informações relativas a eventos anteriores a 2011.

4.5.1. Ausência de publicidade da lista de bens reversíveis entre 1998 e 2012

207. O princípio da publicidade, aplicável às atividades da Anatel, está previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 38 da LGT. Além disso, o direito fundamental ao acesso à informação está previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da nossa Lei Maior.

208. Desde o início das concessões em 1998, a agência nunca divulgou, em seu sítio ou em resposta a solicitações da imprensa ou da sociedade, informações sobre inventários ou listas de bens reversíveis, mesmo após o Regulamento de 2006 ter instituído a apresentação anual das RBR pelas concessionárias, pois alegava tratarem-se de informações confidenciais.

209. Exemplo desse entendimento da época é o comunicado à imprensa, datado de 7/4/2011, publicado em resposta às reportagens veiculadas por uma emissora de televisão, do qual destaca-se o seguinte trecho:

"Existe um inventário de bens reversíveis à União decorrente dos contratos de concessão firmados com as prestadoras de telefonia fixa. Esse documento recebe tratamento confidencial, nos termos do parágrafo único do art. 39 da Lei nº 9.472/1997.

(...)

A Anatel possui informação atualizada e detalhada sobre o patrimônio das concessionárias, bem como sobre seus bens reversíveis. Essa informação é encaminhada anualmente, por força do art. 5º do atual Regulamento de Controle de Bens Reversíveis."

210. Em julho de 2011, a Proteste ajuizou a Ação Civil Pública nº 29346-30.2011.4.01.3400 no TRF - 1ª Região, pedindo que a Anatel fosse obrigada a apresentar o inventário e as listas de bens reversíveis correspondentes aos contratos assinados em 1998 e 2006, assim como anexasse o inventário de todos os bens reversíveis aos contratos de concessão.

211. Por intermédio de parecer da PFE, concluído em 23/9/2011, a Anatel apresentou contestação, alegando que o pedido não procederia porque, em outros pontos:

"o método de controle e acompanhamento utilizado pela Anatel é seguro e consistente, sendo todos os seus estágios bem definidos e estruturados, de forma que o resultado pretendido, qual seja, a garantia da continuidade do serviço público de telecomunicações, seja efetivamente alcançado."

"deve-se observar que a Anatel realiza periodicamente ações de fiscalização visando garantir que a Relação de Bens Reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC sejam fidedignas e atuais."

"existem dados e informações encaminhadas ao órgão regulador que se revestem de caráter reconhecidamente sensível. Nesse mesmo contexto, encontra-se a Relação de Bens Reversíveis e o Inventário encaminhados pelas prestadoras anualmente à Anatel."

212. Na Sentença nº 805-A/2012, de 13/6/2012, a agência foi condenada a disponibilizar publicamente a lista de bens reversíveis em até 180 dias. Doze dias depois da sentença, no dia 27/6/2012, a PBOAC fez uma consulta à PFE sobre a legalidade de a Anatel divulgar essas listas. A Procuradoria manifestou-se no Parecer nº 757/2012/LCP/PFE - Anatel/PGF/AGU, de 5/7/2012, a favor da publicação das RBR com os seguintes argumentos (peça 45, pp. 5 e 6):

"27. (...) Sua publicidade visa à transparência da gestão dos recursos públicos, assim como permitir à sociedade a fiscalização acerca da destinação dada aos bens utilizados na prestação dos serviços de telecomunicações em regime público.

28. (...) a fiscalização feita pela sociedade é de grande valia no controle dos bens reversíveis.

29. Assim, se não houver a devida publicidade da Relação dos Bens Reversíveis, o seu controle se tornará por demais dificultoso, tendo em vista a grande imensidão dos bens enquadrados nessa categoria.

(...)

33. Entretanto, o argumento de que a disponibilização de informações técnicas, como todas as rotas que compõem a planta e a localização individual de cada central permitirá que pessoas de má-fé as utilizem para a prática de ilícitos penais, como furto de cobre e baterias e ações de vandalismo, não pode ser empregado para burlar a regra da publicidade, norteadora de toda a Administração Pública.

34. Há outras formas de se impedir a prática de atos ilícitos e o sigilo da Relação dos Bens Reversíveis não é, sem dúvida, uma delas. Tanto o Estado como os proprietários dos bens utilizados para a prestação de serviços de telecomunicações têm outras maneiras muito mais eficazes e direcionadas para o cuidado do seu patrimônio e a prevenção e repressão à prática de crimes. Negar a divulgação dos bens reversíveis sob esse pretexto extrapolaria a permissividade legal para a decretação de sigilo."

213. Em 21/9/2012, a agência divulgou em seu sítio as RBR enviadas pelas concessionárias referentes ao ano de 2011, acompanhadas por um documento (peça 54) de 28 páginas elaborado pela SPB que trazia uma visão geral da quantidade e do valor dos bens por concessionária. Segundo a Anatel, tratava-se de um patrimônio de cerca de R$ 108 bilhões, pelo valor de aquisição, e de R$ 17 bilhões, pelo valor contábil. Assim, somente treze anos após o início da concessão, a agência disponibilizou essas informações, que são tão importantes para o controle social conforme foi destacado pela própria PFE.

4.5.2. Ausência de critérios para publicação das informações constantes da RBR

214. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações (LAI), disciplinou o exercício desse direito e estabeleceu diversas diretrizes nos incisos do seu art. 3º. As hipóteses que justificam a restrição da divulgação de informações estão previstas no art. 23 da LAI, no **caput** e no parágrafo único do art. 39 da LGT e na cabeça e no inciso II do art. 64 do Regulamento da Anatel, que foi veiculado por intermédio do Decreto nº 2.338/1997.

215. Após a entrada em vigência da LAI e a publicação da mencionada Sentença nº 805-A/2012, desde 2012, a Anatel tem publicado em seu sítio as RBR das concessionárias. Contudo, alguns

campos são parcial ou integralmente removidos, sem a apresentação de qualquer motivação ou justificação. Assim, por exemplo, as RBR de 2013 (peça 53) possuem 25 campos de preenchimento obrigatório e outros 7 opcionais, porém a versão pública dessas listas contém somente seis campos, os relativos à conta contábil, à descrição, à unidade da federação, ao município e aos valores de aquisição e residual. Não são publicados os campos relacionados à quantidade de itens, ao estado de conservação ou à data de aquisição. Também não há um documento público no sítio da Anatel informando quais campos exigidos nas RBR foram removidos na versão pública.

216. Além disso, a equipe de auditoria salientou que não há uma padronização no tratamento conferido às informações sobre todas as concessionárias. Por exemplo, em algumas RBR consta o endereço completo dos bens reversíveis, em outras não. Assim, é possível saber a localização exata e a metragem dos terrenos e prédios de uma concessionária, enquanto os terrenos e prédios de outra concessionária são identificados somente pelas palavras "terreno" ou "prédio". Por fim, cabe frisar a existência de uma concessionária em que o tratamento é diferente dependendo do trecho da RBR que está sendo consultada.

217. Em resposta ao ofício de requisição que questionou os critérios utilizados para a publicação, a Anatel apresentou o Informe nº 126/2012-PBOAC/PBOA, de 27/6/2012 (peça 96), e o parecer exarado pela Procuradoria em resposta (peça 45). Todavia, nenhum desses documentos propõe, justifica ou detalha quais campos da RBR são considerados não públicos pela agência. Também não foram apresentadas justificativas para a aparente ausência de tratamento padrão para a classificação da confidencialidade das informações constantes das RBR de cada concessionária.

4.5.3. Baixa utilidade das informações sobre bens reversíveis disponibilizadas no sítio da Anatel

218. O art. 8º, § 3º, da LAI dispõe sobre o dever de divulgar informações de interesse coletivo ou geral nos sítios dos órgãos, atendendo aos seguintes requisitos, entre outros:

"§ 3º (...)

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; e

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;"

219. Cada RBR é divulgada pela Anatel de forma fracionada em diversos arquivos, cada um com centenas de milhares de linhas, com tamanho individual de até 63 MB, e somente em formato pdf. São apresentadas tabelas contendo as listagens dos bens sem nenhum critério de ordenação aparente e sem nenhum tipo de totalização parcial, sumário, legenda, nota explicativa ou qualquer outro documento que oriente ou explique qualquer aspecto dessas tabelas.

220. É notória a dificuldade para realizar análises e comparações em arquivos nesse formato, o que viola o disposto pela LAI.

221. Também não há relatórios com dados agregados ou que permitam uma visualização melhor das características dos bens reversíveis, nem há um atalho na página de bens reversíveis facilitando o acesso ao documento publicado em 2012 na época do cumprimento da sentença judicial.

222. A equipe de auditoria considera que esses problemas decorrem da ausência de medidas da Anatel voltadas para a promoção da transparência e o fomento do controle social desses bens. O efeito dessa conduta é que a agência não possibilita que a sociedade exerça um controle social dos bens reversíveis que seja efetivo. Isso também contribui para que informações, que poderiam ser obtidas por uma simples consulta diretamente no sítio da Anatel, sejam solicitadas à agência, gerando um trabalho adicional, ou requisitadas por meio de ações judiciais.

223. Com espeque nessas considerações, a equipe de auditoria concluiu que:

a) a Anatel somente passou a publicar as listas de bens reversíveis após ter sido condenada judicialmente a fazê-lo, o que ocorreu em 2012;

b) contudo, não há como identificar os critérios utilizados para modificar ou excluir alguns dados constantes nas versões originais das RBR quando da publicação dessas listas;

c) a Anatel não disponibiliza em seu sítio a motivação para a classificação das informações como não públicas e para a falta de padronização. Além disso, não apresentou qualquer motivação na sua resposta à equipe de auditoria;

d) no presente caso, o controle social assume uma relevância ainda maior que a usual, pois, devido ao grande número de bens reversíveis e a sua distribuição por todo o território nacional, ele se torna um aliado da fiscalização da Anatel sobre o tema, podendo ser fonte de denúncias ou informações que a agência teria dificuldades para obter;

e) já restou demonstrado o interesse de entidades da sociedade em exercer esse tipo de controle, conforme relatado pela PFE (peça 45) e pelo juiz na sentença da ação movida pela Proteste, citada anteriormente, **in verbis**:

"Outrossim, embora afirme que as listagens dos bens reversíveis sejam sigilosas e, portanto, não seriam apresentadas, o sigilo é extremo a ponto de a própria Anatel não ter conhecimento, demonstrando que, em verdade, não há empenho em fazer tal levantamento, até por que esse conhecimento levaria, necessariamente, à exigência de maior fiscalização e controle (...) no interesse da proteção dos bens públicos e exigibilidade da garantia da continuidade do serviço.

(...) Por fim, tendo em vista que o regular cumprimento das funções fiscalizadoras depende, em parte, do acesso a essas informações, há de ser reconhecida a procedência, pelo menos em parte, da presente demanda.

Posto isso, julgo parcialmente procedente o pedido para determinar que as rés (...) disponibilizem os inventários de bens reversíveis de cada uma das concessionárias"; e

f) o formato das informações que a Anatel disponibiliza, quais sejam, as versões das RBR em arquivo pdf, contendo mais de oito milhões de itens e com dados parcialmente omitidos, não permitem um controle social efetivo dos bens reversíveis.

4.5.4. Propostas de encaminhamento da seção 4.5

224. Considerando o exposto nos itens desta seção, a equipe de auditoria propôs:

a) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Anatel que adote providências com vistas a:

a.1) disponibilizar em seu sítio, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, para as relações de bens reversíveis (RBR) enviadas até 2015, todas as RBR existentes, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

a.2) disponibilizar em seu sítio, no prazo de sessenta dias a contar da data do recebimento de cada relação de bens reversíveis (RBR), todas as RBR enviadas pelas concessionárias a partir de 2016, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina; e

a.3) dar publicidade, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação, à motivação da classificação de sigilo de cada campo das Relações de Bens Reversíveis;

b) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de:

b.1) no atendimento às determinações referentes à publicação das RBR, disponibilizar em seu sítio, anualmente, relatórios com gráficos, tabelas e análises gerenciais sobre as relações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias, contendo uma comparação da evolução histórica das categorias de bens reversíveis constantes dessas relações ao longo de diferentes anos, com vistas a ampliar o controle social e a transparência dessas informações; e

b.2) dar um tratamento similar às RBR enviadas por todas as concessionárias, atribuindo o mesmo grau de sigilo na classificação dos mesmos tipos de campos dessas relações, com vistas a aprimorar o atendimento aos princípios da impessoalidade, igualdade, imparcialidade e proporcionalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 38 da Lei nº 9.742/1997 e no art. 36, parágrafo único, do Anexo da Resolução Anatel nº 612/2013.

4.6. Fragilidades nos instrumentos de controle das RBR e dos inventários

225. A Anatel não realiza uma análise metodologicamente sólida e robusta dos inventários e das listas anuais de bens reversíveis apresentados pelas concessionárias. Além disso, a agência aprovou somente uma das 54 RBR entregues desde o início da vigência do respectivo regulamento e não concluiu a avaliação dos inventários das concessionárias.

4.6.1. Deficiência nos procedimentos de análise para aprovação das RBR e dos inventários

226. O art. 5º do Regulamento de Bens Reversíveis dispõe que as concessionárias devem enviar, anualmente, as RBR para aprovação da Anatel. O § 3º do mesmo art. 5º estabelece que, nesse processo, a agência pode utilizar informações sobre o patrimônio da empresa desde a assinatura do contrato de concessão ocorrida em 1998.

227. A equipe de auditoria ressaltou que:

a) atualmente, a RBR está contida no próprio inventário, compondo um documento único, no qual estão relacionados os bens reversíveis ou não da concessionária;

b) a análise das RBR feita pela Anatel não possui metodologia formal pré-definida. Em entrevista, os servidores da área de bens reversíveis afirmaram que essa análise é constituída por três fases:

- na primeira, o sistema confere o formato das informações e verifica se todos os campos foram preenchidos;

- na segunda, os servidores da área responsável realizam algumas comparações entre os bens, envolvendo as respectivas quantidades, categorias e tipos; e

- na terceira, deveria ser efetuada uma fiscalização **in loco** para verificar a fidedignidade dos dados apresentados pelas concessionárias;

c) entretanto, o sistema de TI mencionado funciona ainda em ambiente de homologação na Anatel e foi empregado somente a partir das RBR referentes a 2012, que foram entregues em 2013;

d) os critérios e métodos aplicados na segunda fase podem variar de um ano para o outro, em decorrência de diferenças de entendimento dentro da própria Anatel ou dependendo de qual servidor ficará responsável pela tarefa, haja vista que não existem documentos internos disciplinando tal tarefa. Essa situação foi relatada no Ofício nº 164/2014/AUD - Anatel (peça 31, p. 4) e em diversos informes que analisaram RBR referentes ao período de 2005 a 2011 (peças 108 a 112);

e) não há uma comparação detalhada, item a item, entre as RBR de anos anteriores da mesma concessionária. Da mesma forma, essas relações não são sistematicamente analisadas em conjunto e em confronto com as demonstrações contábeis auditadas da empresa (peças 108 a 112). Há apenas registros de comparações pontuais realizadas pela fiscalização da agência. Ademais, foram identificados indícios de descumprimento da regulamentação (peça 87, pp. 7 e 8, e peça 88, pp. 4 a 7) ou de divergência de informações (peça 117, p. 14), os quais resultaram na instauração de Pados;

f) esse tipo de comparação detalhada se tornou ainda mais importante desde as consolidações de empresas de um mesmo grupo econômico sob um único CNPJ, ocorridas após o advento da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Essa movimentação dificulta a distinção entre o patrimônio da concessionária e o das demais empresas do grupo, podendo afetar o controle dos bens reversíveis. Essa preocupação foi tratada pela própria Lei do SeAC, que inseriu o inciso III no

parágrafo único do art. 86 da LGT, estabelecendo como condição para a Anatel permitir essa consolidação a existência do adequado controle público dos bens reversíveis;

g) não foi identificada qualquer análise da amortização e da depreciação dos bens reversíveis declarados nas RBR e nos inventários. Destaca-se, conforme salientado na Análise nº 427/2012-GCRZ, que foi referendada pelo Conselho Diretor da Anatel, a importância e a relevância dos adequados controle e acompanhamento desses valores, que possivelmente serão utilizados ao término da concessão para calcular o valor da indenização que eventualmente será paga pela União às empresas;

h) quanto à terceira fase, cabe destacar que somente foram realizadas fiscalizações anuais **in loco** específicas para verificar a fidedignidade das RBR em alguns exercícios. Ressalte-se que, quando das primeiras fiscalizações sistêmicas realizadas em 2008 e 2009 (peças 58 a 63), em alguns casos, os fiscais tiveram que refazer toda a RBR da concessionária, pois as informações ali contidas não eram compatíveis com a realidade do inventário verificado. Como exemplo dessa situação, podem ser citados os fatos descritos no Pado nº 53500.023102/2009, relativo à CTBC, o qual foi autuado diante da ausência de 26 mil bens reversíveis, no valor total de R$ 270 milhões, na RBR referente ao exercício de 2007;

i) em diversas fiscalizações realizadas no bojo dos procedimentos de anuência prévia de operações com bens reversíveis, os fiscais identificaram várias discrepâncias entre os que foram declarados na RBR e aqueles que a concessionária de fato utiliza. Exemplo dessas contradições foi tratado no Relatório de Fiscalização nº 583/2014/GR01, relativo a uma auditoria executada entre abril e maio de 2014 na Telefônica (peça 97, pp. 15 e 16);

j) nas listas referentes ao período de 2005 a 2011, a Anatel identificou diversas inconsistências em todas as concessionárias, tais como (peças 108 a 111):

- descrição ou localização genérica de milhares de bens, utilizando expressões como *"diversos"*, *"a determinar"*, *"fio fe" e "inst. teste 01 UR"* ou o CEP inexistente "99999-999";
- imóveis registrados com custo de aquisição irrisório;
- bens com quantidade zero;
- eventos financeiros como pagamento de impostos, ressarcimento de dívidas e registros de despesas relacionados no lugar da descrição dos bens;
- item descrito como mesa para impressora e classificado como equipamento de comutação pública, com valor unitário de aquisição superior a R$ 1,5 milhão;
- inclusão errônea de serviços contratados; e
- registro de lançamento no ativo de custos com manutenção periódica de bens, em aparente desacordo com a regra contábil então vigente; e

k) quando identifica inconsistências nas RBR, a agência realiza reuniões com as concessionárias e fixa um prazo para que elas corrijam essas falhas e reenviem a lista (peça 113). Um exemplo desse procedimento está registrado na ata de reunião ocorrida em 25/3/2014 (peça 113, p. 2), durante a qual foram discutidos os problemas identificados nas RBR de 2011 e 2012 da Telefônica, que deveriam ser sanados ou justificados até 30/4/2014. Entre os problemas então identificados estavam a declaração de endereços em outros estados que não pertencem à área de concessão de STFC da empresa, a classificação de 100% dos bens no estado de conservação *"bom"*, a existência de 2.414 bens com custo de aquisição negativo e o não preenchimento de campos obrigatórios (peça 31, mídia anexa). Outro exemplo é o ofício enviado pela Anatel para a Oi, no qual foram questionadas possíveis inconsistências nos dados das RBR que registram a localização de bens reversíveis nas cidades de Natal, Rio Branco, São Luís ou Recife, sendo que todos esses bens estariam no estado do Rio de Janeiro, em vez de Rio Grande do Norte, Acre, Maranhão e Pernambuco, respectivamente (peça 113, pp. 4 e 6).

228. Após ter acesso à versão preliminar do presente relatório, a Anatel encaminhou o Informe nº 72/2015-COUN1/COUN, de 13/2/2015, que analisa as RBR de 2011 a 2014 da Oi (peça 135). Nesse documento, a agência relatou que persistem diversas inconsistências acima apontadas e

aduz que, no dia 26/11/2014, a concessionária comprometeu-se a corrigir os dados relativos à localização dos bens reversíveis, com a ressalva de que *"não serão realizadas conferências **in loco**, e sim a eleição de um campo como referência"* (peça 135, p. 6), até porque no próprio processo de elaboração do inventário da Oi não houve conferências presenciais nas centrais com menos de cinco mil acessos (peça 135, p. 7).

229. A Anatel também identificou uma redução superior a R$ 10,5 bilhões no valor total de aquisição dos bens reversíveis da Oi no período de 2011 a 2013 (peça 135, pp. 3 e 4). Instada a se manifestar, a empresa alegou que teria havido *"a exclusão de itens não localizados no processo de inventário"* (peça 135, p. 5). Porém, não foi apresentado qualquer esclarecimento que indique se esses bens reversíveis não localizados eram equipamentos obsoletos ou sucatas ou se foram alienados sem o conhecimento e a anuência da Anatel. Também não há menção se tal redução no valor de bens será objeto de processo específico de apuração e eventual aplicação de sanção pela agência.

230. A equipe de auditoria analisou as RBR de 2013 de todas as concessionárias (peça 31, mídia anexa) e observou que essas listas ainda apresentam algumas inconsistências anteriormente verificadas, como, por exemplo:

- bens com endereço de localização incompleto ou custo de aquisição inferior a R$ 1,00 ou negativo, como um osciloscópio e um analisador de espectro adquiridos por R$ 0,01 cada um;
- imóveis registrados com custo de aquisição irrisório; e
- descrição genérica dos bens.

231. Adicionalmente, a unidade técnica salientou que inexiste qualquer indicação de que houve algum tipo de tratamento dos valores originalmente registrados em moedas anteriores ao Real, o que pode explicar em parte as distorções de valores observadas.

232. A equipe de auditoria frisou que existem os seguintes riscos:

a) de serem utilizadas informações desatualizadas, como endereços e valores, para aprovar operações sobre esses bens, o que pode afetar a continuidade e a atualidade do STFC e gerar um prejuízo ou um ganho indevido para a União ou para as concessionárias;

b) de serem desenvolvidas análises inconsistentes para diferentes anos ou concessionárias;

c) de descontinuidade da atividade no caso de saída dos servidores responsáveis;

d) de diversas alterações serem realizadas nas RBR entre um ano e outro sem o conhecimento nem o aval da Anatel;

e) de as empresas apresentarem informações divergentes para cada área da Anatel; e

f) de que, devido a consolidação do patrimônio das empresas do mesmo grupo e a possíveis movimentações de bens para obter economias de escala e escopo, haja a inclusão de bens não reversíveis nas RBR, o que pode impactar possíveis futuras indenizações ao término do contrato. Também pode ocorrer a não inclusão de bens reversíveis nas RBR, o que pode afetar a continuidade e a atualidade do serviço, tendo em vista que o inventário das concessionárias serve de base para a elaboração das suas RBR.

233. Com fulcro nessas considerações, a unidade técnica concluiu que:

a) apesar de a qualidade do preenchimento das Relações de Bens Reversíveis ter melhorado, ainda persistem significativas inconsistências, em especial no que concerne à quantidade dos bens relacionados. A pouca atenção dedicada pela Anatel a elaboração e manutenção de documentos formais sobre os procedimentos e critérios aplicáveis ao controle e acompanhamento desses bens, além da ausência de um sistema de análise das respectivas listas que automatize e simplifique algumas etapas de um processo básico de comparação e análise das RBR, contribuem para a não fidedignidade dos dados constantes dessas relações e dos inventários;

b) a ausência de uma metodologia robusta e sólida para analisar as RBR e os inventários fragiliza significativamente a garantia de fidedignidade e atualidade desses documentos que, por sua vez, são insumos básicos para todas as atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis realizadas pela Anatel, como análise de pedidos de anuência prévia e fiscalizações **in loco**. Aduz-se que tais documentos também fornecem subsídios para o exercício de outras atividades regulatórias, tais

como a aprovação pela agência dos pedidos para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pelas concessionárias, nos termos do art. 86, parágrafo único, da Lei nº 9.472/1997; e

c) sem RBR e inventários confiáveis, a Anatel não tem como garantir a atualidade e a continuidade dos serviços de telefonia fixa, conforme preconiza a LGT, nem possui os mecanismos que assegurem o adequado controle público dos bens reversíveis, na forma preconizada pelo art. 86, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.472/1997.

4.6.2. Índice de aprovação de 1,8% das RBR apresentadas no período entre 2005 a 2014

234. O art. 5º do Regulamento de Bens Reversíveis dispõe que a Anatel deverá aprovar ou não as RBR enviadas anualmente pelas concessionárias. O art. 20 do citado regulamento dispõe que a infração ou a inobservância aos deveres dispostos naquela norma enseja a aplicação das sanções definidas na LGT e nos contratos de concessão. Note-se que a cláusula 26.1, IX, dos contratos de concessão prevê a imputação de multa no valor de até R$ 10 milhões por qualquer ato ou omissão que acarrete dano ou ponha em risco bens ou equipamentos vinculados à concessão, incluindo o não fornecimento de todas as informações previstas nas RBR e nos inventários, conforme estabelecido nas alíneas "a" e "d" do § 8º da referida cláusula 26.1 dos contratos (peças 49 a 51).

235. O art. 1º, I, da Portaria Anatel nº 1.263/2010 (peça 115, pp. 1 e 2) delegou a competência para aprovar as RBR do Conselho Diretor para o superintendente da SPB. Com a reestruturação da agência, essa portaria foi substituída pela Portaria Anatel nº 530/2013 (peça 115, pp. 3 a 5), que também prevê no seu art. 1º, I, a delegação de competência para aprovar as RBR para a SCO.

236. Embora a regulamentação não estabeleça um prazo para análise e aprovação das RBR pela Anatel, é razoável esperar que a agência aprove tempestivamente as listas enviadas anualmente, pois isso pode contribuir para a fidedignidade e atualidade dos dados sobre os bens reversíveis e, por via de consequência, conferir um maior respaldo para o controle pela agência e pela sociedade.

237. Entre 2007 e 2009, a Gerência de Acompanhamento e Controle de Obrigações Contratuais da Anatel - PBOAC recebeu as primeiras RBR das concessionárias e solicitou a correção das inconsistências verificadas (peça 108, pp. 1 a 16, e peça 110, pp. 1 a 17). Em 2008 e 2010, a Anatel executou uma fiscalização de amplo escopo **in loco** em cada concessionária (peças 58 a 63). Além disso, em 2009 e 2010, a PBOAC emitiu informes (peça 108, pp. 17 a 39, e peça 110, pp. 18 a 26), nos quais analisou diversas relações referentes aos exercícios de 2005 a 2007, opinando pela não aprovação dessas listas e encaminhando os respectivos processos para deliberação do Conselho Diretor. Registre-se que essa Gerência encaminhou inclusive a minuta do despacho de não aprovação das RBR para ser assinada pelo Presidente (peça 108, p. 37, e peça 110, p. 24).

238. Em 14/10/2010, na sua 583ª Reunião, o Conselho Diretor aprovou a delegação ao superintendente da SPB da competência para aprovar as RBR. Em resposta ao ofício de requisição enviado pela equipe de auditoria, a agência afirmou (peça 31, p. 3) que, até 10/12/2014, somente uma RBR tinha sido aprovada (aquela referente ao ano de 2009 da CTBC), com uma ressalva quanto aos bens de coligadas, controladas e controladoras. A aprovação foi formalizada por meio do Despacho nº 12.279/2010-SPB, de 30/12/2010, que acolheu a proposta formulada pela PBOAC no Informe nº 335/2010-PBOAC/PBOA (peça 112).

239. Não foi localizado qualquer ato da Anatel que oficializasse a não-aprovação de alguma RBR nem qualquer ato que acolhesse alguma das propostas formuladas pela PBOAC (peça 108, pp. 40 a 53, e peça 111, pp. 52 a 65) no sentido de não analisar algumas RBR por perda de objeto, já que a elaboração do inventário da concessionária estava em andamento e listas mais recentes foram entregues.

240. Assim sendo, das 54 RBR entregues pelas seis concessionárias até 2014, relativas aos anos de 2005 a 2013, a Anatel formalizou sua deliberação somente sobre a RBR de 2009 da CTBC, que foi aprovada com ressalvas, resultando no índice total de aprovação de 1,8% das relações de todas as

empresas. Um efeito dessa situação é a fragilização da expectativa de controle das concessionárias devido ao longo tempo demandado para análise e eventual aprovação das RBR.

241. Com relação a essa constatação, a Anatel afirmou, em sua resposta ao relatório preliminar da presente auditoria (peça 132, p. 4), que:

"as solicitações pendentes desde 2007 se referem aos protocolos de RBR para aprovação, que não é realizada porque, além da ausência do parecer de auditoria independente previsto no Regulamento de Controle de Bens Reversíveis (RCBR), as relações apresentadas até então são inconsistentes e ainda não trazem uma razoável certeza sobre sua fidedignidade e atualidade. Neste ponto, mostra-se relevante destacar que as inconsistências presentes nas RBR são identificadas justamente em razão do processo de acompanhamento e controle em funcionamento. Ademais, essas inconsistências são objeto de constante trabalho desta Agência junto às concessionárias, com vista à melhoria contínua dessas relações."

242. Após analisar essas informações trazidas pela agência, a equipe de auditoria destacou que:

a) a Anatel não atuou efetivamente no sentido de aprovar ou reprovar as RBR entregues pelas concessionárias até 2014;

b) embora a baixa qualidade e a grande quantidade dos dados enviados pelas concessionárias (mais de oito milhões de itens) possam contribuir para a demora na respectiva análise, esses fatores não justificam a ausência de formalização da aprovação ou não das listas de bens reversíveis. Visando melhor dimensionar o atraso em tela, cumpre ressaltar que as primeiras relações, referentes ao ano de 2005, foram encaminhadas à agência em 2007; e

c) apesar de os contratos de concessão preverem a possibilidade de serem aplicadas multas de até R$ 10 milhões nos casos de não fornecimento de todas as informações exigidas sobre os bens reversíveis e o inventário da empresa (peças 49 a 51), a não aprovação das RBR pela Anatel não é formalizada. Registre-se que essa não é a primeira vez que a agência não formaliza, ou demora para formalizar, decisões que reconhecem os descumprimentos de obrigações das empresas de telecomunicações e possam gerar sanções. Situação semelhante ocorreu em casos como a demora em emitir certificados de universalização das concessionárias de STFC, a verificação dos condicionantes da fusão entre Brasil Telecom e Oi e a instrução de Pados em todas as áreas da agência, conforme foi analisado nos Acórdãos nº 2.542/2013 - Plenário, nº 2.468/2010 - Plenário e nº 2.923/2013 - Plenário, respectivamente.

4.6.3. Demora para exigir a apresentação e concluir a análise dos inventários

243. A cláusula 15.1, inciso VIII, do contrato de concessão celebrado em 1998 exige que a concessionária mantenha atualizado o inventário de bens e componentes do ativo imobilizado da empresa. Aduz-se que a cláusula 16.1, inciso VIII, dos contratos firmados em 2006 e 2011 e o art. 4º do regulamento repetem essa determinação. Cumpre salientar, ainda, que as cláusulas 25.1, inciso VIII, do Contrato de Concessão assinado em 1998 e 26.1, inciso IX, dos contratos celebrados em 2006 e 2011 (peças 49 a 51) definem como infração o ato ou a omissão da concessionária que acarrete dano ou ponha em risco bens ou equivalentes vinculados à concessão, sendo que a alínea "a" do parágrafo 8º dessa cláusula estabelece a não manutenção dos inventários como um dos elementos a serem observados na definição da gravidade da infração.

244. Na execução das fiscalizações de amplo escopo realizadas em 2008 e 2009, a Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização da Anatel - SRF constatou a inexistência de inventários confiáveis e atualizados que pudessem subsidiar seu trabalho, ao ponto de inviabilizar a fiscalização dos bens reversíveis, especialmente com relação à identificação das alienações ocorridas sem a anuência prévia da agência (peça 105, pp. 1 e 2).

245. Conforme consta do Memorando nº 177/2009/RFFC/SRF, de 28/10/2009 (peça 105, pp. 1 e 2), enviado ao então titular da Superintendência de Serviços Públicos da Anatel - SPB, com cópia para o Gabinete do Presidente da agência, a SRF entendia que era necessário editar medida cautelar

para as concessionárias, exigindo, no mínimo, a realização dos inventários em prazo não superior a doze meses, a apresentação de um levantamento de todas as alienações ocorridas desde a privatização e o recolhimento na conta vinculada dos valores correspondentes a todas as alienações realizadas. Ainda segundo o memorando sob comento, tal proposta também teria sido apresentada pela SRF ao Conselho Diretor da Anatel, em reunião interna realizada no dia 25/8/2009. Contudo, não foram localizados registros de que tenha havido decisão daquele conselho a favor dessa proposta.

246. O entendimento da SPB na época era de que (peça 39, p. 10) *"não se pode exigir inventários de anos anteriores à edição do Regulamento"*, uma vez que essa norma definiu a forma desses inventários. Contudo, a equipe de auditoria ressaltou que a exigência de tais documentos estava prevista nos contratos de concessão desde 1998 (peça 49).

247. Ainda segundo o informe da SRF acima citado:

"6.85. A SPB sugeriu que a fiscalização utilizasse quaisquer ferramentas legais julgadas pertinentes, inclusive averiguações e pesquisas nos registros contábeis assentados nos livros obrigatórios – especialmente o razão – e em documentos não obrigatórios, além de auditorias nas demonstrações contábeis. (Anexo 41) [Mem. 309/2009-PBOAC/PBOA]

6.86. A SRF não contemplou a alternativa proposta, certamente pelo volume descomunal de trabalho que implicaria para seu reduzido quadro de agentes de fiscalização."

248. No dia 1º/6/2010, por força de previsão constante do seu Plano Anual, a Auditoria Interna da Anatel (AI/Anatel) iniciou uma auditoria no âmbito da SPB para avaliar a eficiência do processo de controle dos bens reversíveis. Ao final dessa fiscalização, foi emitido o Relatório nº 11/2010-AUD (peça 47), que foi posteriormente encaminhado ao Presidente da agência. Nesse documento, a equipe concluiu que inexistia um controle efetivo dos bens reversíveis por parte da Anatel e que as informações encaminhadas pelas concessionárias não atendiam aos requisitos previstos na regulamentação (peça 47, p. 20). Além de elaborar o referido relatório, a AI/Anatel coordenou reuniões de busca conjunta de soluções nos dias 11 e 12/11/2010 (conforme consta do Memorando nº 410/2010-PBOAC/PBOA - peça 106, p. 1). Cabe destacar que, nesse período, já havia sido prolatado o Acórdão do TCU que recomendou a melhoria do processo de controle e fiscalização dos bens reversíveis.

249. De acordo com a ata da reunião realizada no dia 11/11/2010 (peça 107, p. 2):

a) a Telefônica já havia contratado a elaboração de 100% de seu inventário, cuja conclusão estava prevista para o final de 2011;

b) a Embratel estava iniciando uma licitação para contratar o levantamento de seu inventário, cujo término estava previsto para o final de 2011;

c) a Telemar havia concluído seu inventário parcial, relativo a 62% do valor contábil de seu patrimônio e não pretendia inventariar os 38% restantes, porque considerava que esses últimos bens seriam pouco importantes para a continuidade do serviço e, portanto, entendia que concluir seu inventário seria antieconômico;

d) a Brasil Telecom estava iniciando a contratação da elaboração de inventário de somente 60% do valor de seus bens, conforme decisão da Telemar, com conclusão prevista para 2013;

e) assim sendo, as superintendências acordaram que a SRF aguardaria a conclusão dos inventários em elaboração na Telefônica e na Embratel para proceder à fiscalização e que a SPB determinaria que as empresas do grupo Oi, Brasil Telecom e Telemar apresentassem seus inventários de forma completa em seis meses;

f) no caso da CTBC, a fiscalização em campo obteve a discriminação de todos os bens reversíveis da concessionária; e

g) nenhum documento mencionou a Sercomtel.

250. Menos de um mês depois, no dia 6/12/2010, a Gerência de Acompanhamento e Controle de Obrigações Contratuais da Anatel - PBOAC concluiu os informes que propuseram a adoção de medida cautelar, por ato conjunto da SPB com a SRF, determinando que as concessionárias Telemar, Brasil Telecom e Embratel apresentassem os respectivos inventários em seis meses, vedando a realização de

qualquer tipo de alienação de bens durante este período (peça 109, pp. 1 a 26, peça 110, pp. 27 a 49, e peça 111, p. 24).

251. A equipe de auditoria destacou que:

a) ao contrário do que havia ficado definido na reunião conjunta de novembro de 2010, a SPB optou por estender a medida cautelar do Grupo Oi para a Embratel. Não foram localizados documentos que demonstrassem qual teria sido a motivação para essa mudança de entendimento;

b) em 6/1/2011, foram assinados os Atos nº 160, nº 161 e nº 162/2011 (peça 114), por meio dos quais foram expedidas as medidas cautelares com termo final em 11/7/2011. No dia 24/8/2011, a Anatel deferiu a prorrogação do prazo inicial por meio dos Despachos nº 6.804/2011-CD (mais seis meses para a Embratel) e nº 6.805/2011-CD (mais 29 meses para a Oi). Em seguida, no dia 17/4/2012, o Despacho nº 3.008/2012-CD prorrogou até 30/9/2012 o término do prazo para a realização do inventário na Embratel;

c) entre abril e junho de 2012, a Telefônica e a Embratel entregaram seus inventários à Anatel. Em junho de 2013, ao expirar sua primeira prorrogação, a Oi solicitou mais tempo e o CD estabeleceu a data limite de 30/9/2013, que dessa vez foi cumprida pela concessionária, caracterizando um prazo total de 32 meses desde a expedição da cautelar;

d) a partir da análise desses inventários, a Anatel identificou diversas inconsistências. Devidamente notificadas, as concessionárias têm, desde então, enviado arquivos corrigidos, que são submetidos a novas análises, que ainda encontram inconsistências, que por sua vez são informadas às empresas, que se comprometem a corrigir. Além da troca de e-mails e ofícios, também tem sido realizadas reuniões técnicas com as concessionárias para solucionar as inconsistências identificadas;

e) adicionalmente, a Anatel executou fiscalizações específicas, entre 2011 e 2013, para acompanhar o andamento da elaboração dos inventários da Oi, da Embratel e da Telefônica. Uma dessas auditorias confirmou que a Oi descumpriu a vedação de alienação de bens reversíveis imóveis, conforme consta do Relatório de Fiscalização nº 28/2013/ER02FS, de 28/2/2013 (peça 92, p. 19). Não foi informado se esse descumprimento estava sendo apurado em algum Pado;

f) nesse período, a Oi também solicitou a anuência da Anatel para alienar bens imóveis que a concessionária afirmava não serem reversíveis, o que nem sempre foi confirmado pelos fiscais, como, por exemplo, no Relatório de Fiscalização nº 27/2014/UO31 (peça 98, p.23);

g) não foram identificados registros de que tenham sido feitas fiscalizações específicas para averiguar se a Embratel descumpriu a vedação de alienação de bens; e

h) até novembro de 2014, não havia sido emitido nenhum ato deliberando em definitivo sobre os inventários entregues pelas três concessionárias. Assim, os atos cautelares ainda estão em vigor e a Embratel e a Oi continuam proibidas de alienar bens reversíveis. Dito de outra forma, a cautelar exarada em 2011 está em vigor há quatro anos sem que a Anatel tenha se posicionado em definitivo sobre os inventários entregues.

252. Em informe datado de 26/11/2014 (peça 41), a Anatel afirmou que não pretende concluir no ano de 2015 a análise dos inventários nem a elaboração do informe, com vistas a subsidiar a decisão de liberar do ato cautelar vigente ou decretar nova cautelar, em relação a nenhuma das duas concessionárias. Essa decisão seria justificada pela insuficiência dos recursos humanos alocados na coordenação de bens reversíveis, que possuiria um número expressivo de atribuições. Por fim, a agência estimou em 118 dias úteis o tempo necessário para concluir essas análises dos inventários da Embratel e da Oi.

253. A equipe de auditoria destacou que:

a) entre os condicionantes da anuência da consolidação de CNPJ da Sercomtel em 3/10/2012, da Telefônica em 27/5/2013 e da Embratel em 4/8/2014, a agência exigiu a apresentação dos respectivos inventários e o desenvolvimento de um sistema de controle patrimonial no prazo de seis meses; e

b) segundo a Anatel (peça 41, p. 5), no dia 26/11/2014:

- estava em análise se a Sercomtel havia cumprido todas as exigências referentes aos bens reversíveis;

- a Telefônica havia informado que, no primeiro semestre de 2015, atenderia a todas as determinações referentes a esses bens; e

- o prazo original da Embratel se encerraria em 8/2/2015.

254. No documento encaminhado pela Anatel com seus comentários à versão preliminar do relatório elaborado pela equipe do TCU, a agência informou que concluiu, no dia 13/2/2015, a análise das RBR apresentadas pela Oi em resposta às medidas cautelares de 2011. Em síntese, o ente regulador relatou que persistiam diversas inconsistências nos dados informados nessas relações.

255. Diante disso, a área técnica da Anatel propôs que fosse adotada nova medida cautelar e que fosse determinado à Oi que (peça 135, pp. 8 a 10):

- apresentasse sua RBR preenchida corretamente até 30/4/2015;

- implantasse plenamente um sistema de controle patrimonial até 3/11/2015;

- não alienasse bens reversíveis antes de apresentar sua RBR correta, com exceção de bens de massa em desuso cuja guarda possa acarretar um risco ambiental; e

- não alienasse bens considerados não reversíveis sem comprovar previamente perante a Anatel as respectivas não-reversibilidades.

256. A área técnica da Anatel também propôs que:

- os atos cautelares de 2011 relativos à Oi fossem declarados parcialmente cumpridos;

- os indícios de infração à vedação de alienação de bens fossem apurados em processos específicos, já existentes ou que serão instaurados após a realização das fiscalizações **in loco** solicitadas em 2015 (peça 135, pp. 8, 9 e 11); e

- essa apuração ocorra somente após o término do prazo de cumprimento da nova cautelar, ou seja, no mínimo após 3/11/2015 (peça 135, p. 11).

257. A equipe de auditoria reiterou que existem relatórios de fiscalização comprovando o descumprimento dessa vedação pela Oi desde 28/2/2013, sem que haja qualquer comprovação de aplicação de efetiva sanção por parte da Anatel.

258. Em seguida, a unidade técnica esclareceu que:

a) por meio do Despacho Decisório nº 1.909/2015/COUN/SCO, de 23/3/2015 (peça 136), o superintendente, além de exarar a cautelar nos termos propostos pela área técnica da agência, revogou os atos cautelares de 2011 relativos à Oi, sem declarar explicitamente se foram ou não apenas parcialmente cumpridos;

b) não há registro de qualquer decisão acerca da proposta de apuração dos indícios de infrações cometidas pela Oi desde 2011;

c) independentemente da dúvida que paira acerca da data em que a Anatel pretende iniciar a apuração dos indícios de infrações que foram apontados pela fiscalização em 2013, observa-se baixas tempestividade e celeridade na apuração sancionatória da agência no caso vertente. Afinal, passados mais de dois anos da conclusão do relatório dos seus fiscais, o ente regulador ainda não adotou providências no sentido de apurar e, se for o caso, aplicar as devidas sanções à concessionária; e

d) o ato cautelar nº 162/2011, direcionado para a concessionária Embratel, continua integralmente em vigor e não há registro de que a Anatel tenha concluído qualquer avaliação conclusiva sobre o atendimento ou não das determinações exaradas no referido ato (peça 132, p. 4).

259. Dessa forma, tendo como referência a data do encaminhamento dos comentários da Anatel (16/6/2015), a equipe de auditoria apontou que:

a) desde a identificação da necessidade de exigir inventários mais fidedignos, ocorrida em 2009, passaram-se quase seis anos;

b) desde a edição das medidas cautelares, em 2011, passaram-se quatro anos e meio; e

c) desde a entrega dos inventários, há três anos pela Embratel e há um ano e meio pela Oi, a Anatel não formalizou sua decisão nem concluiu sua análise. Assim sendo, não manteve nem

revogou os respectivos atos cautelares e também não adotou outras ações regulatórias para garantir a fidedignidade dos inventários.

260. Como possíveis causas para a demora na análise dos inventários, a equipe de auditoria apontou a baixa atenção dedicada pela Anatel ao tema e o grande número de inconsistências identificadas nas diversas versões dos documentos apresentados pelas concessionárias, que gerou um retrabalho para as partes envolvidas.

4.6.4. Propostas de encaminhamento da seção 4.6

261. Considerando o exposto nos itens da seção, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Anatel que:

a) no papel da representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da LGT, tendo em vista o elevado risco de dano ao Erário e devido à situação atual estar em desacordo com o disposto nos arts. 19, VI; 38 e 101 da Lei nº 9.472/1997, na cláusula 16.1, I, dos Contratos de Concessão de STFC celebrados em 1998 e na cláusula 17.1, I, dos Contratos de Concessão de STFC firmados em 2006 e 2011, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

a.1) às indenizações dos bens reversíveis, incluindo cálculos e pagamentos às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes das datas de efetivação desses pagamentos; e

a.2) a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação;

b) apresente ao TCU a decisão adotada ou justifique a ausência de manifestação, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação, acerca da aprovação ou não das relações de bens reversíveis (RBR) entregues pelas concessionárias de STFC desde 2007 até o exercício de 2014;

c) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, da redução no valor de R$ 10,5 bilhões de reais na relação de bens reversíveis, ocorrida entre 2011 e 2013, no patrimônio da concessão da Oi S/A; e

d) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, dos indícios de descumprimento das medidas cautelares referentes aos Atos Anatel nº 160/2011 e nº 161/2011 e ao Despacho Cautelar nº 7.721/2012/PBOAC/PBOA/SPB/Anatel, que estabeleceram a vedação da alienação de bens reversíveis pela concessionária Oi.

4.7. Os métodos de controle e acompanhamento dos bens reversíveis restringem-se ao aspecto patrimonial

262. Os arts. 19, IV; 101 e 102, **caput** e parágrafo único, todos da LGT, atribuem competência para a Anatel controlar e acompanhar a situação dos bens reversíveis. Essa atividade envolve conhecer a rede e assegurar que os equipamentos e demais bens disponíveis são suficientes para garantir a continuidade e atualidade do serviço, observados os critérios de qualidade.

263. A equipe de auditoria destacou que:

a) os métodos de controle e acompanhamento utilizados atualmente pela Anatel baseiam-se somente na verificação patrimonial, item a item, sem que haja uma reflexão posterior sobre a importância e a relevância de cada item para assegurar a continuidade e atualidade do serviço, conforme preconizado pela LGT;

b) são tratados praticamente da mesma forma itens tão diversos como baterias no fim de sua vida útil, cabos em uso, equipamentos integrantes do **backhaul** e imóveis avaliados em milhões de

reais (peças 73 a 77 e 104). Não há uma priorização de demandas nem uma análise mais pormenorizada dos itens mais relevantes, seja na avaliação dos pedidos de anuência prévia seja na análise das RBR anuais;

c) também não existem estudos da agência para verificar em que medida a atualidade do serviço está refletida na lista de bens reversíveis;

d) a RBR limita-se a exigir campos essencialmente típicos de um inventário contábil, dificultando ou até mesmo não permitindo que a Anatel analise tais dados em conjunto com outras bases de dados da agência, como o Sistema de Serviços de Telecomunicações (STEL), que registra todas as estações da concessionária, e o Sistema de Gestão de Metas de Universalização (SGMU), que registra, entre outros dados, a quantidade e a localização dos telefones de uso público (TUP);

e) de acordo com o inciso VIII do item 3.1 do anexo da Resolução Anatel nº 456/2007, uma estação de telecomunicações é um conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários para realizar a telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive os terminais portáteis; e

f) de acordo com o informe (peça 53) que propôs a alteração do leiaute das RBR a serem entregues em 30/4/2015, as concessionárias passarão a ser obrigadas a incluir a vinculação de cada bem reversível a uma estação por meio do número de licenciamento no STEL. A agência afirmou (peça 53, p. 3) que isso permitirá, entre outros pontos, *"verificar se todas as estações constam, de fato, da RBR"*. Somente após introduzir essa exigência em 2015, a Anatel passaria a ter meios para verificar se todos os conjuntos de equipamentos declarados pelas concessionárias em outro sistema da agência constam, de fato, na RBR.

264. A equipe de auditoria apontou as seguintes causas para essas falhas:

- uma visão estritamente patrimonialista e contábil, que pode derivar da própria origem do controle e do acompanhamento dos bens reversíveis pela Anatel, que foi denominado por alguns anos como controle patrimonial; e

- a ausência de um sistema de informações para facilitar o tratamento e a análise das RBR e dos inventários.

265. Com espeque nessas considerações, a equipe de auditoria ressaltou que:

a) a Anatel não dispõe de todas as informações necessárias para garantir a continuidade e a atualidade do serviço, o que pode se tornar um risco adicional caso o término da concessão ocorra, por qualquer motivo, antes do prazo previsto (2025);

b) ao aplicar o mesmo nível de controle para todos os bens, alguns itens de pouca relevância recebem um controle excessivo, enquanto itens primordiais para a continuidade e a atualidade do serviço recebem controle e acompanhamento inferiores ao que seria necessário;

c) como uma boa prática, pode ser citado o projeto piloto, que se encontra atualmente em desenvolvimento na Anatel, o qual pretende utilizar georreferenciamento no controle e no acompanhamento da situação dos bens reversíveis. A utilização das coordenadas geográficas da localização dos bens para permitir um mapeamento da rede possibilitará que a agência visualize como e onde os bens reversíveis estão sendo empregados de fato na prestação do STFC. Cabe registrar que a agência planeja utilizar os dados das RBR entregues em 2015 como a base inicial de informações para implantar esse projeto;

d) os processos de controle e acompanhamento dos bens reversíveis restringem-se ao aspecto patrimonial que, embora seja indispensável, não é suficiente para garantir que os bens reversíveis cumpram o preconizado pela LGT, qual seja, assegurar a continuidade e a atualidade do STFC. Mesmo utilizando todas as informações constantes na RBR, a Anatel ainda não é capaz de assegurar que todos os bens reversíveis estão sendo declarados ou ao menos que todas as estações constam da RBR; e

e) a atualidade dos bens reversíveis, que é fundamental para garantir que a rede utilizada para a prestação do STFC atenda aos critérios de qualidade, depende de um acompanhamento funcional e atualizado desses bens pela Anatel, conforme prescrito nos contratos e na LGT, desde o

início da concessão em 1998. Contudo, observou-se que, em 2014, isso ainda não ocorria e mesmo checagens básicas, como o cruzamento das informações das RBR com dados de outros sistemas da agência como o STEL e o SGMU, não são realizadas sistematicamente, o que fragiliza o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis e de sua atualidade.

4.7.1. Proposta de encaminhamento da seção 4.7

266. Considerando o exposto nos itens desta seção, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, na sua metodologia de acompanhamento e controle dos bens reversíveis, procedimentos e informações que considerem o controle funcional, com vistas a evidenciar a real prestação e operação do serviço e, consequentemente, garantir a continuidade e a atualidade do STFC, na forma prevista na Lei Geral de Telecomunicações.

5. O processo de fiscalização garante a fidedignidade e a atualidade dos bens reversíveis?

5.1. Dificuldades enfrentadas para fiscalizar os bens reversíveis

267. Além de estar prevista no regulamento dos bens reversíveis, sua fiscalização está normatizada no Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle de Bens e Serviços vinculados à Concessão do STFC, aprovado pela Portaria Anatel nº 266/2009 (peça 48).

268. Em relação a essa questão, a equipe de auditoria ressaltou que:

a) os fiscais da Anatel encontram dificuldades para obter e validar as informações que servem de base para suas atividades, além de se ressentirem da ausência de padronização da maneira como a auditoria deve ser conduzida em diferentes regionais;

b) por exemplo, o Relatório de Fiscalização nº 515/2014/GR01 (peça 99, pp. 12 e 13), relativo à Telemar, registra a dificuldade do fiscal para conciliar os dados declarados na RBR de 2013, recebida pela Anatel, com as informações obtidas em campo, **verbis**:

"Verificou-se diferença significativa, qualitativa e quantitativa, entre o registrado no Anexo A-II (arquivo "Relação de Bens Brás.xlsx") e o conteúdo do Anexo I para os fabricantes [nome da empresa 1], [nome da empresa 2], [nome da empresa 3] e [nome da empresa 4], esse último sequer presente na relação do Anexo I.

(...) Não foi possível, portanto, compor a listagem de bens atualmente instalados na Estação Brás no formato da Relação de Bens Reversíveis/Inventário."

c) essa dificuldade também foi mencionada em outros relatórios, como o de fiscalização nº 524/2014/GR03 (peça 85, p. 5), referente à Sercomtel, no qual se afirmou que *"verificaram-se algumas dificuldades para correlacionar as listas de bens baixados com os pedidos de Anuência Prévia para os anos de 2009, 2010 e 2011."*

d) o levantamento de informações sobre o objeto da fiscalização varia entre as unidades regionais. No Relatório de Fiscalização nº 30/2014/GR10, relativo à auditoria executada pela Regional do Pará para avaliar a ocupação de imóvel, os fiscais solicitaram somente uma relação de equipamentos e infraestrutura instalados e em operação no prédio, incluindo galeria de cabos (peça 100, p. 4). Já em uma fiscalização com escopo semelhante, porém realizada pela Regional de São Paulo, conforme consta do Relatório nº 515/2014/GR01, foram pedidas informações com nível de abrangência maior, como topologia de rede, matriz de encaminhamento das centrais de comutação, tráfego, entre outras (peça 99, pp. 3 a 6); e

e) em entrevistas realizadas com a Anatel e em relatórios como os de nº 9/2014/GR02 (peça 88, pp. 3 a 9) e nº 524/2014/GR03 (peça 85, pp. 3 a 7), verificou-se a existência de diferenças na comparação dos dados constantes da RBR com as informações obtidas das concessionárias pelas diversas equipes de fiscalização. Além disso, nem sempre há o uso de informações contábeis nos relatórios, embora tal utilização esteja prevista no procedimento de fiscalização vigente.

269. A equipe de auditoria destacou, ainda, as dificuldades enfrentadas pela agência para fiscalizar os bens reversíveis das empresas controladoras, controladas e coligadas da concessionária. A Anatel chegou a afirmar não ser capaz de garantir se esse tipo de fiscalização ocorreu (peça 30). De qualquer forma, há registros dessa dificuldade em relatórios de fiscalização como o de nº 27/2010/ER04FS (peça 62, p. 16), **verbis**:

"Com base na análise dos contratos acima, constatou-se a existência de bens [de controladoras, controladas e coligadas] utilizados na prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC. No entanto, devido à extensão e complexidade do trabalho, não foi realizado nesta fiscalização o levantamento de todos os bens reversíveis pertencentes ao Patrimônio dessas entidades."

270. Nesse contexto, a equipe de auditoria asseverou que diversas dificuldades enfrentadas pela auditoria da Anatel decorrem das fragilidades existentes nas RBR e nos inventários e de inconsistências existentes nas informações obtidas diretamente das concessionárias, que muitas vezes não contém todos os dados necessários para subsidiar a fiscalização de bens reversíveis. Esses dois fatores impactam negativamente a padronização dos processos de trabalho utilizados em diferentes regionais, prejudicam a efetividade de suas ações e afetam o controle de bens reversíveis.

5.2. Não atualização dos procedimentos de fiscalização de bens reversíveis

271. Para orientar as fiscalizações de bens reversíveis, foram editadas duas versões do Manual para o Acompanhamento e Controle do Cumprimento dos Compromissos Assumidos pelas Prestadoras do STFC de Classe 11, Controle patrimonial, que foi elaborado pelo CPqD. A primeira dessas versões foi publicada no dia 28/6/2001, em anexo ao Instrumento de Consulta nº 1/2003 (anexo 6 da peça 39). Já a segunda foi concluída no dia 17/3/2003 (peça 52). Dessa forma, constata-se a ausência de normatização dos procedimentos de fiscalização durante os três anos iniciais dos primeiros contratos de concessão, que foram assinados em 1998.

272. Dois anos e meio após a aprovação do Regulamento de Controle dos Bens Reversíveis, ocorrida no dia 19/10/2006, foi aprovado o Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle de Bens e Serviços Vinculados à Concessão do STFC, FIS.PF.011 (peça 48), pela Portaria Anatel nº 266/2009, de 24/4/2009. Desde 2009, ocorreram diversas alterações nos procedimentos de controle e acompanhamento de bens reversíveis, que afetaram a forma como era realizada sua fiscalização, sendo uma das principais mudanças a nova repartição de competências na forma disposta no Regimento Interno da Anatel de 2013.

273. Além de ter sido apontada em entrevistas com representantes da Anatel e das concessionárias, a necessidade de atualizar esse documento também foi evidenciada pela mescla de ações de fiscalização e de controle e acompanhamento verificada nesse procedimento. Nesse sentido, foram atribuídas à fiscalização ações que não necessitam de realização **in loco** e são mais compatíveis com as atribuições de outras superintendências da agência, como a solicitação da lista de bens onerados, prevista no item 5.4.2.2 do FIS.PF.011, e a conferência de demonstrações contábeis com o inventário e as solicitações de anuência prévia, estabelecida no item 5.3.3.2 do mencionado Procedimento (peça 48).

274. Sobre a atualização dessa norma, a Anatel afirmou, por meio de resposta ao relatório preliminar da presente auditoria (peça 132, p. 14), que foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de revisar os procedimentos de fiscalização dos bens reversíveis. Tal grupo foi instituído pela Portaria

Anatel nº 1.184, de 4/11/2014, e teve seu prazo de trabalho prorrogado pela Portaria Anatel nº 226, de 5/3/2015.

275. Ainda segundo a agência (peça 132, p. 15), a minuta elaborada pelo grupo foi submetida à Consulta Interna nº 649/2015, no período de 24/2/2015 a 10/3/2015, tendo sido elaborado o Informe nº 7/2015-FISF, em 13/3/2015, por meio do qual foi encaminhada a proposta de atualização à PFE. Em 5/6/2015, por meio da Portaria Anatel nº 492/2015, o Procedimento de Fiscalização para Verificação do Cumprimento das Obrigações Relativas aos Bens e Serviços Vinculados à Concessão foi aprovado e publicado no sítio da Anatel.

276. A equipe de auditoria salientou que:

a) nesse novo procedimento de fiscalização, de fato foram excluídas atividades de controle e acompanhamento que são mais compatíveis com as atribuições de outras superintendências. Também foi explicitada a necessidade de que os fiscais tenham acesso ao módulo consulta do sistema de gerenciamento dos bens reversíveis e que recebam, da área técnica responsável na agência, as informações necessárias para realizar suas atividades de campo, tais como as relações de bens reversíveis que devem ser objeto de verificação **in loco**; e

b) diante dos dados apresentados, verifica-se que, embora a revisão dos normativos que regulamentam a fiscalização de bens reversíveis tenha sido aprovada em 2015, esse processo apresentou uma demora de, no mínimo, dois anos, considerando o tempo transcorrido desde as modificações introduzidas pelo Regimento Interno da Anatel, aprovado em 2013.

5.3. Baixo número de fiscalizações sistêmicas sobre bens reversíveis no período de 1998 a 2006

277. Conforme disposto na cláusula 16.1, I, dos contratos de concessão vigentes em 1998, cabe à Anatel acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis. Ademais, segundo a cláusula 15.1, VII, desses contratos, é obrigação da concessionária *"manter registros contábeis separados por serviço, bem como ter em dia o inventário dos bens e dos componentes do ativo imobilizado"*.

278. Entre 1998 e 2006, a Anatel realizou 47 fiscalizações de bens reversíveis (peça 30, pp. 6 a 9), das quais somente duas tiveram como objeto uma avaliação patrimonial de maior abrangência, correspondente ao controle de bens reversíveis de maneira geral, conforme consta dos Relatórios de Fiscalização nº 154/ER-1, de 5/8/2002, relativo à Telefônica (peça 69) e nº 188/ER02FS, de 12/11/2003, referente à Embratel (peça 70).

279. As demais 45 fiscalizações trataram de casos específicos, a saber:

a) duas referentes à verificação da existência de bens reversíveis em determinado imóvel, conforme esclarecem os Relatórios nº 11/2006/ER04FS (Telemar - peça 102) e nº 88/2005/ER05FS (Brasil Telecom - peça 103); e

b) 43 fiscalizações para verificar junto às Justiças Federal, Estadual, Distrital e Trabalhista se existiam ações nas quais as concessionárias figuravam como parte, identificando aquelas em que houve o oferecimento de bens reversíveis em garantia da execução.

280. Assim sendo, a equipe de auditoria frisou que:

a) até 2006, ou seja, nos oito primeiros anos de vigência dos contratos iniciais de concessão, a Anatel realizou apenas duas fiscalizações de amplo escopo sobre os bens reversíveis, uma em 2002 e outra em 2003, que foram restritas a somente duas concessionárias;

b) a agência passou a realizar fiscalizações de amplo escopo em todas as concessionárias após a decisão do seu Conselho Diretor que, conforme consta do Memorando nº 215/2006/JL, de 7/8/2006 (peça 79), por ocasião da aprovação do Regulamento de Bens Reversíveis, determinou:

"b) ao Superintendente de Radiofrequência e Fiscalização e ao Superintendente de Serviços Públicos, em conjunto, que desenvolvam mecanismos para acompanhar a execução deste Regulamento, como manual específico de fiscalização, processos e demais providências necessárias, de acordo com a regulamentação;

c) que a SRF e a SPB, em conjunto, incluam no Plano Operacional de Fiscalização da Anatel, no prazo de 90 dias da publicação da Resolução, atividade de verificação do cumprimento das obrigações decorrentes do novo Regulamento".

c) cabe citar como causas da ausência de fiscalizações sistêmicas sobre os bens reversíveis, no período de 1998 a 2006, em todas as concessionárias, a falta de priorização da Anatel e as deficiências encontradas à época no controle e acompanhamento desses bens, que afetavam o planejamento e a execução dessas fiscalizações;

d) em decorrência dessas falhas, as informações sobre os bens reversíveis existentes nesse período são frágeis, o que prejudicou inclusive os levantamentos posteriores, realizados por meio de fiscalizações sistêmicas iniciadas em 2008 e 2009 (peças 58 a 63). Afinal, a falta de um histórico confiável dificultou a validação das informações prestadas pelas concessionárias mais de dez anos após o início da concessão;

e) a confiabilidade da relação de bens reversíveis depende diretamente da realização tempestiva de ações de fiscalização, que visam garantir a fidedignidade dessa lista, inclusive no que concerne ao real estado de conservação desses bens. Uma fiscalização incompleta prejudica a confiabilidade da RBR e dos inventários e fragiliza o controle dos referidos bens; e

f) além disso, devido à demora verificada na normatização dos procedimentos de fiscalização de bens reversíveis, foram constatadas divergências entre as ações previstas no regulamento e aquelas que foram de fato executadas, há possibilidade de que os fiscais tenham executado ações que eram da competência de outras superintendências e existe um descompasso entre a fiscalização e o cenário atual do controle desses bens.

5.4. Proposta de encaminhamento para o capítulo 5

281. Considerando o exposto neste capítulo, a equipe de auditoria propôs, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) priorizar fiscalizações sistêmicas nos bens reversíveis, com vistas a otimizar a eficiência do esforço de fiscalização e aumentar a efetividade da atuação da agência, complementando as atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis; e

b) promover maior cooperação e coordenação entre as superintendências responsáveis pelo controle, acompanhamento e fiscalização dos bens reversíveis, com vistas a evitar retrabalho e possíveis invasões de competências.

6. Monitoramento do atendimento à recomendação 9.2.1. do Acórdão nº 2.468/2010 -Plenário

282. O controle dos bens reversíveis do STFC foi tratado incidentalmente pelo TCU no processo de acompanhamento da transferência do controle societário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar, que foi aberto em atendimento à determinação do Ministro Relator Raimundo Carreiro, exarada em Comunicação ao Plenário efetuada na sessão de 30/7/2008.

283. Após a realização de inspeção e diligências à Anatel, o Relator decretou medida cautelar, em decisão monocrática de 17/12/2008, determinando que a Anatel se abstivesse de deliberar sobre a anuência prévia dessa operação de transferência de controle acionário, além de solicitar, entre outros pontos:

"que aquela Agência encaminhe a este Tribunal esclarecimentos sobre os procedimentos adotados para:

(...)

b. a disponibilidade de informações corretas e tempestivas sobre o conjunto de bens reversíveis, tais como equipamentos de comutação, transmissão, terminais, infra-estrutura, prédios, entre outros, (...) para atender ao disposto nos arts. 100 a 102 da Lei Geral de Telecomunicações."

284. A revogação da referida medida cautelar pelo Ministro Relator ocorreu após o recebimento do Parecer Pet nº 222/2008/PGF/PFE - Anatel, no qual foi afirmado que a agência possuía *"absoluto controle da relação dos bens reversíveis das concessionárias"* (peça 101, p. 6). Todavia, o Relatório que fundamentou o Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário, apresentado pelo Ministro Relator, apontou fragilidades demonstradas pela Anatel para disponibilizar informações básicas sobre o controle de bens reversíveis, além de ter registrado o baixo índice de fiscalizações realizadas sobre o tema desde 1998. Diante disso, o relatório afirmou que:

"É imprescindível uma evolução no modo como o controle atual é feito, visto que não é capaz de garantir um acompanhamento adequado da relação desses bens. O simples aprimoramento do regulamento (...) não é garantia de que esse controle será mais efetivo."

285. Nesse contexto, o Tribunal expediu o Acórdão nº 2.468/2010 – Plenário, cujo item 9.2 assim dispôs:

"9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

9.2.1. dada a situação atual do controle dos bens reversíveis, realize periodicamente ações de fiscalização e desenvolva novos métodos, de forma a permitir que exista razoável certeza de que as relações de bens reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC são fidedignas e atuais;"

286. Nota-se que, desde 2010, o TCU já tinha alertado a Anatel sobre fragilidades nos processos de controle e acompanhamento de bens reversíveis e já tinha demandado que a agência aprimorasse as fiscalizações e a metodologia de análise desse tema.

287. Na Tabela 7 a seguir, está demonstrada a distribuição das fiscalizações feitas na Anatel entre 1998 e 2014, distinguindo as que possuem um amplo escopo, com o propósito de verificar o controle dos bens reversíveis como um todo e de maneira ampla, das realizadas com objetos pontuais, como as verificações da oneração ou reversibilidade de algum imóvel ou bem específico.

Tabela 7 – Quantitativo de solicitações de fiscalização de bens reversíveis existente na Anatel desde 1998

	Sercomtel	CTBC	Embratel	Telefônica	Brasil Telecom	Telemar
0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	1 de amplo escopo	0	0
	0	0	0	0	0	0
	0	0	1 de amplo escopo	0	0	0
	1 pontual	1 pontual	1 pontual	1 pontual	7 pontuais	11 pontuais
	0	1 pontual	0	0	6 pontuais	15 pontuais
	0	0	0	1 pontual	0	0
	0	0	0	0	3 pontuais e 1 de amplo escopo	1 de amplo escopo
	1 de amplo escopo	1 de amplo escopo	1 de amplo escopo	2 pontuais e 1 de amplo escopo	1 pontual e 1 de amplo escopo	1 de amplo escopo
	0	1 de amplo escopo	0	1 de amplo escopo	0	1 de amplo escopo
	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	2 pontuais e	0	0

			1 de amplo escopo		
1 de amplo escopo	1 de amplo escopo	4 de amplo escopo	1 de amplo escopo	1 pontual e 1 de amplo escopo	2 pontuais e 2 de amplo escopo
1 pontual e 1 de amplo escopo	1 de amplo escopo	0	1 pontual	2 pontuais	3 pontuais e 3 de amplo escopo
0	0	1 pontual	5 pontuais	2 pontuais e 1 de amplo escopo	3 pontuais e 1 de amplo escopo
2 pontuais e 3 de amplo escopo	**2 pontuais e 4 de amplo escopo**	**2 pontuais e 6 de amplo escopo**	**12 pontuais e 5 de amplo escopo**	**22 pontuais e 4 de amplo escopo**	**34 pontuais e 9 de amplo escopo**

Total de fiscalizações pontuais	**74**
Total de fiscalizações com amplo escopo	**31**
TOTAL DE FISCALIZAÇÕES (1998 – 2014)	**105**

Fonte: elaboração própria com base nos dados da mídia anexa ao Ofício nº 162/2014/AUD - Anatel enviado em 5/12/2014 (peça 30).

288. A equipe de auditoria destacou que:

a) além do aumento do número de fiscalizações de bens reversíveis constatado ao longo do tempo, o número de solicitações de fiscalização com ampla abrangência feitas após 2010, ano do mencionado Acórdão do TCU, superou em 38% o número de fiscalizações com o mesmo escopo feitas entre 1998 e 2010, nos doze primeiros anos transcorridos após a assinatura dos contratos de concessão; e

b) o referido acórdão também recomendou à Anatel que desenvolvesse novos métodos de controle para garantir a fidedignidade das informações. Conforme descrito nos achados do presente relatório de auditoria, verifica-se que a metodologia utilizada atualmente pela agência não garante que as informações referentes ao controle e acompanhamento de bens reversíveis sejam fidedignas e atuais.

289. Dessa forma, a equipe de auditoria propôs que seja considerada parcialmente implementada a recomendação exarada no item 9.2.1. do Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário, tendo em vista o aumento na quantidade de fiscalizações de amplo escopo e o baixo nível de controle, acompanhamento e fiscalização dos bens reversíveis por parte da Anatel.

7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

290. Nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), que foram aprovadas pela Portaria TCU nº 280/2010, a versão preliminar deste relatório (peça 123) foi enviada à Anatel, com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das constatações efetuadas no presente trabalho.

291. A equipe de auditoria destacou que:

a) os pontos abordados pela Anatel na sua resposta (peça 132) que provocaram alteração de entendimento ou da redação do presente relatório já foram considerados nos respectivos capítulos. As demais alegações da agência serão apresentadas e avaliadas a seguir;

b) sobre a ausência de controle dos bens reversíveis no período inicial da concessão, a Anatel afirmou (peça 132, p. 4) que *"não há que se falar em risco de dano ao erário tendo em vista que os bens reversíveis em tela nunca foram públicos nem pertenceram ao patrimônio da União"*.

Entretanto, entende-se que há risco de dano ao erário, pois a reversão dos bens ao término do contrato, no prazo previsto ou não, acarreta o pagamento de indenização pelo poder concedente, no valor dos investimentos a eles vinculados que ainda não tiverem sido amortizados ou depreciados;

c) se, no início da concessão, a Anatel não possuía um controle efetivo dos bens reversíveis existentes à época, não é possível garantir com segurança quanto tempo de uso possuem tais itens patrimoniais. Da mesma forma, a inexistência de um controle eficaz pode prejudicar a avaliação dos bens adquiridos após a fase inicial. Assim sendo, constata-se que a falta dessas informações pode prejudicar o cálculo do valor total dos bens reversíveis a serem indenizados e gerar o risco de que o valor da indenização seja superestimado;

d) segundo a Anatel (peça 132, p. 4), sua atuação está relacionada com o risco da continuidade do serviço, não com a possibilidade de dano ao erário. Nesse sentido, a agência afirmou que *"no caso de uma substituição de bem, (...) o que interessa é se ele foi substituído por um item funcionalmente equivalente ou superior, não se foi substituído por um bem de mesmo valor, mais ou menos oneroso"*. Entretanto, na substituição de elementos patrimoniais, o risco de dano ao erário não está relacionado apenas à troca de um bem por outro de igual valor, mas deriva do fato de o bem substituído trazer benefícios à concessão, não necessariamente financeiros. Afinal, a troca por outro que não agregue os mesmos benefícios, acarretará consequências para o Poder Concedente no momento da extinção do contrato de concessão, como o aumento de gastos que serão incorridos para manter a continuidade do serviço;

e) um exemplo é a substituição de imóveis próprios da concessionária por imóveis de terceiros. Nesse caso, após o final da concessão, caberá ao poder concedente manter a continuidade do serviço por meio de gastos que não estavam previstos inicialmente, quando da assinatura do contrato. Nesse contexto, pode haver um dano ao erário, já que não haveria necessidade de incorrer nesses custos se o bem reversível não tivesse sido substituído. Os riscos e os possíveis impactos da despatrimonialização da concessão ao término dos contratos já foram discutidos em diversos documentos da agência, como em um informe de 2012 da área técnica (peça 66, pp. 22 e 23) e em pareceres da Procuradoria, em especial nos Pareceres nº 533/2010/PFS/PGF/PFE-Anatel (peça 86, p. 35) e nº 126/2012/ICL/PGF/PFE/Anatel (peça 67, pp. 12 a 14);

f) a Anatel afirmou (peça 132, p. 4) que *"não é possível aplicar o ônus da reversibilidade a ativos anteriormente envolvidos com a concessão, mas que por algum motivo se tornaram dispensáveis ao serviço"*. Ressalta-se que a retirada de tais elementos da relação de bens essenciais à prestação do serviço só é válida se essa ação tiver sido previamente aprovada pela Anatel;

g) em sua resposta ao relatório preliminar de auditoria (peça 132, p. 4), a agência também afirmou que é feita uma padronização dos procedimentos de análise de pedidos de anuência para a movimentação de bens, de modo que todos são analisados da mesma forma para trazer segurança jurídica ao processo. Entretanto, ao contrário do que defende a agência, há a necessidade de elaborar procedimentos distintos de tratamento, dado que os bens reversíveis apresentam diferenças entre si que impactam no respectivo controle de forma diversa;

h) as diferenças de tratamento entre os itens constantes da RBR e o impacto causado por elas no processo de controle de bens reversíveis foram enfatizadas pela própria Anatel em sua resposta (peça 132, p. 4), quando a agência afirmou que a *"análise de certos processos de anuência exige avaliação mais delongada devido à complexidade intrínseca a esses pedidos, que devem ser analisados de forma criteriosa"* e que *"os processos que envolvem imóveis exigem maior prazo de instrução"*. Se o próprio ente regulador ratificou a diferença existente entre os diversos pedidos de anuência prévia e os impactos causados por ela no processo de controle de bens reversíveis, fica evidente que a padronização e uniformização dos procedimentos de análise de objetos tão distintos prejudica o andamento e resultado do processo como um todo;

i) a Anatel afirmou que *"a conta vinculada é objeto de permanente acompanhamento e controle, que se vale do uso de fiscalização periódica"* e que verifica o cumprimento do regulamento pelas concessionárias (peça 132, p. 5). Juntamente com sua resposta, a agência enviou dados referentes

às fiscalizações realizadas sobre a conta vinculada dos bens reversíveis (peça 132, p. 5). Contudo, tais informações confirmam a existência de um baixo controle dessa conta, uma vez que grande parte das fiscalizações somente foram realizadas depois de um período muito longo de tempo (dez ou onze anos após o início da vigência dos contratos). Além disso, verificou-se que, ao invés de acompanhar as contas em tela com frequência, a agência acumula um período longo para fiscalizá-las, sendo que, em média, cada auditoria avalia períodos de cinco anos e meio;

j) ademais, o próprio processo de acompanhamento e fiscalização das contas vinculadas apresenta diversas fragilidades que comprometem sua efetividade e eficácia. Por isso, a Anatel não consegue garantir que os valores obtidos com as alienações dos bens reversíveis sejam efetivamente reinvestidos na concessão, conforme exigido pela legislação vigente, o que pode resultar em dano à concessão. Afinal, consoante apontado no relatório preliminar, a agência não consegue assegurar a origem dos valores depositados na conta sob comento nem sua efetiva aplicação na concessão. Essa afirmação foi corroborada pelo fato de a agência não ter conseguido demonstrar que realiza esse tipo de acompanhamento sobre os investimentos realizados a partir da conta vinculada;

k) a Anatel afirmou em sua resposta (peça 132, p. 5) que *"a funcionalidade do bem imóvel, não o seu valor atualizado, é o que orienta o processo de acompanhamento e controle da agência"*. Entretanto, ao contrário do que alega a entidade, é essencial conhecer o valor atualizado dos bens a serem alienados, dado que os recursos oriundos da venda de bens reversíveis devem ser depositados na conta vinculada e investidos posteriormente na concessão. Além disso, na minuta do novo regulamento, consta um artigo que pré-autoriza alienações dos citados bens de acordo com o respectivo valor de aquisição. Nesse caso, também é indispensável considerar valores atualizados, sob pena de alienar imóveis por valores indevidos;

l) em sua resposta ao relatório preliminar (peça 132, p. 5), a agência ressaltou que, conforme previsto na cláusula 23.3 do contrato de concessão (peça 51, p. 38), *"as indenizações somente ocorrerão para bens cuja aquisição tenha sido previamente anuída pela Anatel, o que mitiga o risco de ausência de informação acerca do valor do bem envolvido"*. Entretanto, tendo em vista que o ente regulador não possui procedimentos disciplinando a anuência prévia para incluir itens nas listas de bens reversíveis e não faz esse controle individualmente na prática, entende-se que a agência optou por anuir, de forma geral, à qualquer inclusão de itens patrimoniais nas RBR. Por isso, não cabe alegar a ausência de anuência prévia à aquisição dos bens reversíveis com vistas a afastar a necessidade de pagar a indenização prevista na cláusula 23.3 dos contratos;

m) quando da extinção da concessão, a reversão dos bens vinculados ao serviço de STFC será feita sem indenização, conforme disposto na cláusula 23.3 dos contratos (peça 51, p. 38), exceto nos casos em que o bem não tiver sido integralmente amortizado. Assim, é necessário considerar o valor atualizado dos bens reversíveis, inclusive no que concerne à compatibilidade dessa avaliação com os valores de mercado, em qualquer transação a ser realizada ao final da concessão, tais como, o repasse pela União dos bens revertidos à futura nova concessionária ou sua alienação;

n) a agência afirmou que controla o cumprimento das obrigações relativas aos bens reversíveis, além de realizar fiscalizações periódicas para aferir a legalidade das operações efetuadas pelas concessionárias, instaurando processos para apurar eventuais descumprimentos dessas obrigações. Porém, a equipe de auditoria constatou que o controle realizado sobre esses bens apresenta fragilidades que podem prejudicar a continuidade do serviço concedido;

o) a Anatel alegou que não haveria risco de prescrição de Pados, porque esses processos, em sua maioria, foram objeto de pedidos de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC, o que interromperia o prazo prescricional (peça 132, p. 7). Tal argumento não é aceitável, porque o próprio Conselho Diretor já decidiu pela não submissão de Pados referentes a bens reversíveis aos pedidos de TAC em análise na agência. Dessa forma, essa hipótese de interrupção do prazo sob comento não é aplicável no caso em espécie;

p) a agência afirmou ter publicado no seu sítio na *internet*, em 2012, comparativos entre as RBR referentes a 2011 e aduziu que o novo sistema permite realizar algumas dessas análises

automaticamente (peça 132, p. 8). Tais informações reforçam os achados identificados no presente relatório, em especial quanto à falta de funcionalidades de análise no sistema de RBR e à ausência de comparativos atualizados anualmente que versem sobre os bens reversíveis. Tais instrumentos facilitariam sobremaneira tanto o controle pela sociedade quanto o próprio trabalho de análise das RBR pela área técnica da agência;

q) a Anatel buscou justificar a não aprovação das RBR afirmando que os documentos enviados pelas concessionárias não atendiam à regulamentação e confirmou haver *"risco à continuidade do serviço público de telecomunicações, decorrente da ausência de informação completa e precisa acerca dos bens reversíveis"* (peça 132, pp. 8 e 9). Tais afirmações da agência corroboram os achados descritos neste relatório, sobretudo com relação à ineficácia da aplicação de penalidades pela agência e à ausência de garantia de fidedignidade e atualidade dos bens reversíveis, desde 1998 até os dias atuais;

r) a agência também alegou que, ao se deparar com as inconsistências existentes nas primeiras RBR, adotou os atos cautelares nº 160/2011, nº 161/2011 e nº 162/2011 com respeito às concessionárias Oi e Embratel (peça 132, p. 9 e 14). Essa afirmação atesta novamente a ineficácia da aplicação de penalidades, pois essas medidas cautelares não foram dirigidas a todas as concessionárias cujas RBR apresentaram problemas, demoraram dois anos para serem propostas internamente na agência e outros dois anos para serem decretadas de fato, foram infringidas em um número de ocasiões ainda desconhecido pela Anatel, levaram até dois anos e meio para serem parcialmente cumpridas e o ente regulador previu que a apuração dos indícios de descumprimento começasse, na melhor hipótese, apenas no final de 2015;

s) a Anatel afirmou que sua atuação não se restringe ao acompanhamento e controle patrimonial, pois, além de focar no risco à continuidade do serviço prestado em regime público, também acompanha diferentes aspectos da prestação do serviço, como qualidade, metas de universalização, direito dos consumidores e licenciamento das estações (peça 132, p. 9). Tal afirmação guarda pouca pertinência com os tópicos discutidos no presente relatório, pois, em nenhum momento, sustentou-se que a Anatel não atuaria em outros aspectos da concessão de STFC. Foi apontado que o controle e acompanhamento dos bens reversíveis têm um enfoque excessivo em aspectos patrimoniais, o que dificulta o exercício de um controle efetivo com vistas a garantir a continuidade e atualidade do serviço;

t) a Anatel destacou que a minuta do novo procedimento de fiscalização foi elaborada com ênfase sobre as *"atividades que necessitam de verificações presenciais, para subsidiar à área de acompanhamento e controle"*, como contagens físicas, verificação da relevância, aspectos técnicos e funcionais dos bens utilizados e avaliação dos sistemas de controle interno das concessionárias (peça 132, p. 15). A assertiva da agência corrobora os achados deste relatório, pois tais atividades, que são básicas para possibilitar que o ente regulador exerça um nível mínimo de controle e acompanhamento efetivo dos bens reversíveis, somente serão realizadas sistematicamente e de forma abrangente, no mínimo, depois de dezessete anos contados da data de início da concessão do STFC;

u) a Anatel registrou que *"não identificou, com respeito exclusivo ao tema regulamentação, reparos a serem realizados na versão preliminar do Relatório"* e destacou que a *"reversibilidade de bens foi e está sendo intensamente debatida no âmbito da revisão dos contratos de concessão"* (peça 132, p. 17). Também informou que o processo de elaboração do novo regulamento de bens reversíveis, que se encontra em tramitação desde 2008, está em *"estágio avançado de desenvolvimento"*. Contudo, não foi apresentada qualquer previsão de quando a versão final desse documento será enviada ao Conselho Diretor (peça 132, p. 17); e

v) no dia 26/6/2015, foi publicada a proposta de Agenda Regulatória 2015/2016, a qual prevê a aprovação da minuta do novo regulamento até o dia 30/6/2016. Contudo, cabe registrar que as duas agendas regulatórias vigentes entre 2013 e 2015 também previam a conclusão desse regulamento em 2014 ou 2015, o que não ocorreu. Dessa forma, restou ratificada a falta de tempestividade no

processo de regulamentação dos bens reversíveis e as alternativas inadequadas empregadas pela agência para compensar essa demora.

8. CONCLUSÃO

292. Os contratos de concessão para a prestação de serviço de telefonia fixa, também denominado Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, ofertado em regime público, estão vigentes desde 1998. Tais avenças, firmadas pelas concessionárias e pela União, representada pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, prevêem a reversibilidade dos bens essenciais para a continuidade e atualidade do serviço ao término do prazo da concessão, que está previsto para ocorrer em 2025.

293. De acordo com o disposto na Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472/1997) e nos contratos de concessão, compete à Anatel regulamentar, acompanhar e fiscalizar a administração dos bens reversíveis, de forma a assegurar o adequado controle público sobre eles durante todo o período da concessão.

294. Segundo as concessionárias, em 2011, existiam mais de oito milhões de bens reversíveis, avaliados em R$ 108,3 bilhões. Cumpre registrar que a equipe de auditoria identificou inconsistências nas RBR e nos procedimentos de controle desses bens, o que pode indicar que esses números não são totalmente confiáveis.

295. A presente auditoria verificou que o processo de regulamentação da Anatel não abrange os aspectos necessários para o controle fidedigno dos bens reversíveis e constatou:

a) divergências de interpretação sobre a regulamentação do tema dentro da própria Anatel e entre os demais atores do setor;

b) ausência de critérios para orientar o processo de controle e acompanhamento de bens reversíveis realizado pela área técnica da agência;

c) fragilidades no processo de regulamentação quanto à legitimidade, previsibilidade e segurança jurídica proporcionada pelos normativos vigentes; e

d) ausência de tempestividade na regulamentação do tratamento a ser conferido aos bens reversíveis, a qual foi confirmada pela demora superior a oito anos para aprovar o primeiro regulamento de bens reversíveis e ao longo processo de revisão desse regulamento, que já dura sete anos e está previsto para ser concluído apenas em 30/6/2016.

296. Dessa forma, a equipe de auditoria propôs recomendar que a Anatel:

a) conclua de forma tempestiva e ágil a revisão do regulamento de bens reversíveis que tramita desde 2008;

b) adote providências para que a regulamentação sobre bens reversíveis se dê por meio de instrumentos que possibilitem maior publicidade e transparência;

c) defina o tratamento da reversibilidade dos bens compartilhados entre serviços distintos;

d) estabeleça uma distinção de tratamento entre os bens reversíveis de acordo com as respectivas relevância, materialidade e riscos associados; e

e) avalie a conveniência e a oportunidade de ingressar com ações judiciais para decretar a nulidade de operações de alienação de bens reversíveis ocorridas sem a anuência da agência.

297. O presente relatório também detalhou dezesseis tipos de inconformidades identificadas no processo de controle e acompanhamento dos bens reversíveis realizado pela Anatel, o que demonstra que, além de esse processo não garantir a fidedignidade e a atualidade desses bens, há risco de ocorrerem prejuízos para as concessões do STFC e danos ao erário.

298. A equipe de auditoria destacou ainda que:

a) a agência não desempenhou integralmente suas obrigações legais e contratuais nos primeiros anos da concessão do STFC. Ademais, até 2005, a Anatel realizou somente ações pontuais

relativas ao controle de bens reversíveis, as quais produziram poucos resultados efetivos. Essa falha pode gerar sérias consequências futuras, pois dificultou a obtenção de informações relevantes, em especial agora que já se passaram mais de dezesseis anos da assinatura dos primeiros contratos;

b) foram constatadas as seguintes fragilidades nos procedimentos de análise e acompanhamento da alienação, substituição, desvinculação e oneração dos bens reversíveis, que permitem a ocorrência de operações com esses bens por valores fora da realidade de mercado ou por meio da adoção de procedimentos irregulares:

- baixa eficiência dos processos de análise das solicitações formuladas pelas concessionárias, cujo prazo de tramitação varia de alguns meses até mais de sete anos, o que ocasionou a existência de um razoável volume de solicitações pendentes de análises. Por fim, cumpre destacar a utilização de procedimentos idênticos para qualquer bem, independentemente do seu tipo, valor ou relevância para a continuidade e atualidade do STFC;

- ausência de controle e acompanhamento periódico dos depósitos de valores pelas concessionárias nas contas vinculadas e da correta utilização desses valores. Assim sendo, não é possível afirmar com segurança se os recursos obtidos pelas concessionárias com as alienações dos bens reversíveis foram efetivamente aplicados na concessão de STFC ou foram utilizados para financiar outros serviços prestados em regime privado por essas empresas;

- ocorrência, desde 1998, de mais de um milhão de alienações, substituições, desvinculações e onerações de bens reversíveis e da contratação de bens de terceiros pelas concessionárias sem solicitação nem obtenção da anuência prévia da agência, que é obrigatória nos termos do art. 101 da LGT, do art. 14 do Regulamento de Bens Reversíveis e dos contratos de concessão firmados em 1998, 2006 e 2011; e

- pouca atenção conferida pela agência ao valor atualizado do bem imóvel quando da análise das operações de bens reversíveis, o que gera riscos de ocorrerem alienações por valores inferiores ou superiores aos de mercado. Ademais, os bens reversíveis podem ser super ou subavaliados, com base nos valores constantes nas RBR e nos inventários, em situações que envolvam o patrimônio vinculado à concessão, como, por exemplo, quando da definição das indenizações ao fim dos prazos das concessões.

c) com fulcro nessas considerações, a equipe de auditoria propôs:

- dar ciência à Anatel sobre seu dever legal de aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos auferidos nessas vendas para a conta vinculada, além de confirmar a aplicação posterior desses valores na própria concessão;

- determinar que a Anatel encaminhe ao TCU a apuração do valor total dos recursos obtidos pelas concessionárias em todas as alienações de bens reversíveis ocorridas desde 1998, discriminando os tipos de bens alienados, os valores obtidos, a quantidade de itens envolvidos, os atos de anuência da agência e a comprovação do depósito dos recursos hauridos na conta vinculada e da aplicação desse dinheiro na própria concessão, conforme dispõem a legislação e os contratos de concessão vigentes no período; e

- determinar que a agência inclua, nas suas análises sobre qualquer operação de bens reversíveis imóveis, a exigência de que a concessionária apresente documento emitido pela prefeitura contendo o valor venal do imóvel, no momento da solicitação da anuência prévia, e cópia da escritura pública ou da certidão do registro de imóveis, após a conclusão da operação.

299. A equipe de auditoria também apontou a inadequada alocação, por parte da Anatel, de recursos humanos e tecnológicos na área responsável pelo controle e acompanhamento dos bens reversíveis. Assim, ela propôs recomendar que a agência melhore essa alocação e implemente as funcionalidades do sistema de controle de bens reversíveis que atendam às necessidades de controle a acompanhamento do ente regulador.

300. Em seguida, a unidade técnica destacou:

- a demora na instauração de processos de apuração de indícios de irregularidades e aplicação de sanções relativas a bens reversíveis;

- o baixo índice de quitação de multas; e

- o excessivo prazo médio de tramitação dos processos administrativos, que corresponde a três vezes o período máximo de 240 dias previsto nos normativos da agência.

301. Nesse contexto, a equipe de auditoria apontou o risco de prescrição e a possibilidade de as concessionárias continuarem a descumprir a regulamentação da Anatel, já que o processo atual de aplicação de penalidades não desestimula a reincidência dessas empresas.

302. A unidade técnica destacou, ainda, que a mera aplicação da multa não é suficiente para sanar a irregularidade cometida pelas concessionárias nos casos de alienação de bens reversíveis sem a anuência da Anatel. Afinal, ainda resta a obrigação da agência de adotar medidas para anular as vendas irregulares ou determinar que as concessionárias restituam os valores auferidos para as contas vinculadas, de onde deverão sair para serem aplicados na concessão.

303. Por isso, foi proposto determinar que a agência apresente um plano de ação ao TCU com vistas a concluir a instrução e o julgamento em todas as instâncias de todos os Pados sobre bens reversíveis instaurados entre 2010 e 2014. Adicionalmente, deve ser dada ciência à Anatel sobre seu dever legal de instaurar e instruir com tempestividade e celeridade, a partir da identificação de indícios de descumprimento de obrigações legais, regulamentares ou contratuais relativas aos bens reversíveis, os respectivos processos de sanção.

304. A equipe de auditoria verificou que existem os seguintes empecilhos ao exercício do controle social:

- ausência de publicidade da lista de bens reversíveis entre 1998 e 2012, cabendo destacar que essa lista só passou a ser divulgada após a condenação da Anatel em uma ação civil pública;

- ausência de critérios para publicação das informações da RBR, que é realizada sem a padronização dos dados disponibilizados e com omissão de alguns campos; e

- a baixa utilidade das informações disponibilizadas no sítio da Anatel, devido ao seu formato.

305. Desta forma, a equipe de auditoria propôs determinar à Anatel que disponibilize em seu sítio todas as Relações de Bens Reversíveis existentes e futuras, em um formato que possa ser analisado livremente, e dê publicidade à motivação da classificação de confidencialidade dos campos dessas relações. Também propôs recomendar à agência que considere disponibilizar em seu sítio, anualmente, relatórios contendo gráficos, tabelas e análises gerenciais sobre as RBR, além de conferir um tratamento equivalente às relações enviadas por todas as concessionárias, atribuindo o mesmo grau de confidencialidade aos mesmos tipos de campos das RBR.

306. Foram identificadas outras fragilidades nas análises efetuadas pela agência com base nas listas de bens reversíveis, a saber:

a) ausência de comparação detalhada entre as RBR de anos anteriores da mesma concessionária e de uma comparação sistemática com as demonstrações contábeis auditadas da empresa;

b) inexistência de análises sobre a amortização e depreciação dos bens reversíveis declarados;

c) existência de diversas inconsistências nas RBR e nos inventários apresentados pelas concessionárias;

d) redução de R$ 10,5 bilhões no valor total dos bens reversíveis indicado nas RBR da concessionária Oi entre 2011 e 2013;

e) índice de aprovação de 1,8% das RBR apresentadas no período entre 2005 e 2014, sendo que as propostas de reprovação dessas relações não foram formalizadas pela agência;

f) demora da Anatel para exigir a apresentação e concluir a análise dos inventários das concessionárias, que superou dois e três anos, respectivamente; e

g) início intempestivo das apurações dos indícios de infrações verificados pelos fiscais da agência.

307. Com fulcro nessas considerações, a equipe de auditoria propôs determinar que a agência:

- apresente ao TCU a decisão adotada ou justifique a ausência de manifestação acerca da aprovação ou não das RBR entregues até 2014;

- adote providências com vistas a iniciar a apuração da redução de R$ 10,5 bilhões no valor informado na RBR da Oi; e

- adote providências com vistas a iniciar a apuração dos indícios de descumprimento das medidas cautelares insertas nos Atos Anatel nº 160/2011 e nº 161/2011 e no Despacho Cautelar nº 7.721/2012/PBOAC/PBOA/SPB/Anatel, que estabeleceram a vedação da alienação de bens reversíveis pela concessionária Oi.

308. A equipe de auditoria salientou ainda que:

a) a metodologia utilizada nas atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis se restringe ao aspecto patrimonial, ou seja, os bens são listados item a item, sem que haja uma reflexão posterior sobre a importância e a relevância de cada tipo de bem para a continuidade e a atualidade do serviço, conforme preconizado pela LGT. Assim sendo, propôs que a Anatel inclua, na sua metodologia, procedimentos e informações que considerem o controle funcional, com vistas a evidenciar a real prestação e operação do serviço;

b) o processo de fiscalização da Anatel não garante a fidedignidade e a atualidade dos bens reversíveis. As principais fragilidades encontradas nesse processo foram as seguintes:

- pouca padronização da forma como a fiscalização é conduzida em diferentes regionais;

- dificuldades para executar as fiscalizações devido às fragilidades das RBR e dos inventários e às inconsistências verificadas nas informações obtidas diretamente das concessionárias;

- ausência de uma atualização tempestiva das orientações e normas de fiscalização; e

- baixo número de fiscalizações sistêmicas sobre bens reversíveis realizadas entre 1998 e 2006, que foram restritas a somente duas concessionárias. e

c) assim sendo, cabe recomendar à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de priorizar fiscalizações sistêmicas nos bens reversíveis e promover maior cooperação e coordenação entre as superintendências responsáveis pelo controle, acompanhamento e fiscalização desses bens.

309. A presente auditoria também monitorou o atendimento ao item 9.2.1 do Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário, por meio do qual foi recomendado à Anatel que realizasse periodicamente ações de fiscalização e que desenvolvesse novos métodos, de forma a verificar com razoável certeza que as relações de bens reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC são fidedignas e atuais. Constatou-se que, apesar de ter ocorrido um aumento em 38% no número de fiscalizações com amplo escopo sobre bens reversíveis realizadas após 2010, a metodologia utilizada atualmente pela agência não garante que as informações referentes ao controle e acompanhamento de bens reversíveis possuam as qualidades demandadas por esta Corte. Por isso, a unidade técnica propôs considerar parcialmente implementada essa recomendação.

310. Por fim, a equipe de auditoria frisou que:

a) os processos de regulamentação, controle e acompanhamento e fiscalização pela Anatel dos bens reversíveis possuem fragilidades, de forma que inexistem garantias da fidedignidade e atualidade dos registros desses bens, em afronta ao disposto nos arts. 19, VI; 38 e 101 da Lei nº 9.472/1997, na cláusula 16.1, I, dos Contratos de Concessão de STFC celebrados em 1998 e na cláusula 17.1, I, dos Contratos de Concessão de STFC firmados em 2006 e de 2011;

b) além do risco permanente de dano à concessão, existe a possibilidade de ocorrência de um significativo dano ao erário ao término das concessões, caso a Anatel se baseie nos dados atualmente disponíveis para calcular o valor das indenizações que devem ser pagas às concessionárias. Cabe destacar que esse valor é expressivo, uma vez que ele foi estimado em 2013 em R$ 17,7 bilhões; e

c) de forma similar, existe o risco de os bens reversíveis, avaliados em R$ 105 bilhões em 2013, serem alienados por valores incorretos, para mais ou para menos. Desse modo, cumpre determinar à Anatel, no papel de representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da LGT, que encaminhe ao TCU os estudos finais que embasem quaisquer decisões referentes:

- à indenização dos bens reversíveis, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do desembolso das referidas indenizações; e

- qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação.

311. De acordo com o disposto no art. 4º, § 2º, da Resolução TCU nº 254/2013, que dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal, cabe *"ao TCU respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal"*. Em três dos ofícios enviados pela Anatel ao TCU (peça 29, p. 2; peça 31, p. 5, e peça 37, p.3), consta solicitação da agência para que seja dado tratamento sigiloso a algumas peças do presente processo, tendo em vista seu conteúdo, com base no art. 39, parágrafo único, da Lei nº 9.472/1997. Diante da solicitação da Anatel, considera-se como sigiloso o conteúdo das peças 15, 23, 30, 31, 37, 44, 66, 75, 76, 77, 85, 87, 88, 89, 92, 97, 98, 99, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 e 135.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

312. Diante de todo o exposto, a equipe de auditoria propôs:

a) considerar parcialmente implementada a recomendação exarada no item 9.2.1 do Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário;

b) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel que:

b.1) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária em decorrência de todas as suas alienações de bens reversíveis realizadas desde 1998, contendo os documentos utilizados no referido cálculo e detalhando:

b.1.1) os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o respectivo valor total obtido e a quantidade de itens alienados, mantendo os registros da relação completa de bens alienados, com as informações individuais;

b.1.2) identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

b.1.3) a comprovação dos depósitos na conta vinculada dos valores relativos às alienações ocorridas após 25/1/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis; e

b.1.4) a comprovação da aplicação dos referidos recursos nas respectivas concessões.

b.2) inclua, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, na análise sobre qualquer operação envolvendo bens reversíveis imóveis, a exigência de que a concessionária apresente à Anatel:

b.2.1) documento ou certidão emitida pela respectiva prefeitura declarando o valor venal do imóvel para fins de ITBI ou IPTU no momento da solicitação da anuência prévia da agência; e

b.2.2) após a conclusão da operação, certidão do Registro de Imóveis ou cópia da escritura pública.

b.3) apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias a contar da ciência da deliberação, um plano de ação com vistas a concluir a instrução e o julgamento em todas as instâncias de todos os

Pados sobre bens reversíveis instaurados entre 2010 e 2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

b.4) adote providências com vistas a disponibilizar em seu sítio, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, todas as relações de bens reversíveis – RBR existentes que tenham sido enviadas até 2015, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

b.5) adote providências com vistas a disponibilizar em seu sítio, no prazo de sessenta dias a contar da data de recebimento de cada relação de bens reversíveis, todas as RBR enviadas pelas concessionárias a partir de 2016, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

b.6) adote providências com vistas a dar publicidade, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação, à motivação da classificação de sigilo de cada campo das Relações de Bens Reversíveis;

b.7) no papel de representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da LGT, tendo em vista o elevado risco de dano ao Erário, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

b.7.1) à indenização de bens reversíveis, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes da data de desembolso das referidas indenizações; e

b.7.2) a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação;

b.8) apresente ao TCU a decisão adotada ou justifique a ausência de manifestação, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação, acerca da aprovação ou não das relações de bens reversíveis entregues pelas concessionárias de STFC desde 2007 até o exercício de 2014;

b.9) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, da redução de R$ 10,5 bilhões, ocorrida entre 2011 e 2013, no valor apresentado na relação de bens reversíveis da concessão da Oi S/A; e

b.10) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, dos indícios de descumprimento das medidas cautelares constantes dos Atos Anatel nº 160/2011 e nº 161/2011 e do Despacho Cautelar nº 7.721/2012/PBOAC/PBOA/SPB/Anatel, que estabeleceram a vedação da alienação de bens reversíveis pela concessionária Oi;

c) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250 do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

c.1) conclua de forma tempestiva e ágil a atualização do regulamento de acompanhamento e controle dos bens reversíveis, que se encontra em tramitação desde 2008, com vistas a dar o suporte necessário às atividades de controle, acompanhamento e fiscalização desses bens;

c.2) adote providências para que a regulamentação sobre os bens reversíveis se dê por meio de instrumentos que possibilitem maior publicidade e transparência;

c.3) defina de que forma deve ser tratada a reversibilidade dos bens de uso compartilhado entre outros serviços e o da concessão, dando publicidade ao conceito adotado pela agência, com vistas a dirimir as diferenças de interpretação existentes no setor; e

c.4) estabeleça uma distinção de tratamento entre os diferentes bens reversíveis que corresponda às respectivas relevâncias para a continuidade e atualidade do serviço, às suas materialidades e aos riscos a eles associados, com vistas a orientar e aprimorar a análise das operações de alienação, desvinculação, substituição e oneração de bens reversíveis;

d) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250 do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de:

d.1) ingressar com ações judiciais para decretar a nulidade de operações de alienação de bens reversíveis que tenham ocorrido sem a anuência da agência;

d.2) alocar mais recursos humanos no setor responsável por realizar o acompanhamento dos bens reversíveis vinculados aos contratos de concessão de STFC;

d.3) adequar a implementação das funcionalidades do sistema de controle de bens reversíveis às necessidades da agência, com vistas a permitir a execução de atividades como a verificação da presença de cada item da lista atual nas listas anteriores;

d.4) no atendimento às determinações referentes à publicação anual das RBR, disponibilizar em seu sítio, anualmente, relatórios contendo gráficos, tabelas e análises gerenciais sobre as relações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias, contendo uma comparação da evolução histórica das categorias de bens reversíveis constantes das RBR ao longo de diferentes anos, com vistas a ampliar o controle social e a transparência das informações;

d.5) dar um tratamento similar às RBR enviadas por todas as concessionárias, atribuindo o mesmo grau de sigilo aos mesmos tipos de campos dessas relações, com vistas a aprimorar o atendimento aos princípios da impessoalidade, igualdade, imparcialidade e proporcionalidade, previstos nos arts. 37 da Constituição Federal de 1988, 38 da Lei nº 9.742/1997 e 36, parágrafo único, do Anexo da Resolução Anatel nº 612/2013;

d.6) incluir, na sua metodologia de acompanhamento e controle dos bens reversíveis, procedimentos e informações que considerem o controle funcional, com vistas a evidenciar a real prestação e operação do serviço e garantir a continuidade e a atualidade do STFC;

d.7) priorizar fiscalizações sistêmicas sobre a situação dos bens reversíveis, com vistas a otimizar a eficiência do esforço de auditoria e aumentar a efetividade da atuação da agência, além de complementar as atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis; e

d.8) promover maior cooperação e coordenação entre as superintendências responsáveis pelo controle, acompanhamento e fiscalização dos bens reversíveis, com vistas a evitar retrabalho e possíveis invasões de competências.

e) com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de:

e.1) aprovar as alienações de bens reversíveis, acompanhando a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e a aplicação desses valores na própria concessão; e

e.2) instaurar e instruir, com tempestividade e celeridade, conforme previsto no art. 173 da Lei nº 9.472/1997, os processos para apurar os indícios de descumprimento de obrigações legais, regulamentares ou contratuais relativas aos bens reversíveis, com vistas a aplicar as sanções eventualmente cabíveis e adotar providências que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes.

f) considerar sigilosas as peças 15, 23, 30, 31, 37, 44, 66, 75, 76, 77, 85, 87, 88, 89, 92, 97, 98, 99, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 e 135 destes autos, com fundamento nos arts. 4º, § 2º, e 5º, § 4º, da Resolução TCU nº 254/2013;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo, bem como do relatório e voto que a fundamentarem à Anatel; ao Ministério das Comunicações; à Controladoria-Geral da União; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) e ao Ministério Público Federal; e

h) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

313. O Diretor da Segunda Diretoria e o titular da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 139 e 140).

10. Apresentação de novos documentos pela Anatel e sua análise pela unidade técnica

314. Em 4/9/2015, o relatório de auditoria (peça 138) foi concluído pela unidade técnica e encaminhado ao gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler. Em 9/11/2015, a Anatel encaminhou informações adicionais, por meio do Ofício nº 149/2015/PR - Anatel (peça 142), de 6/11/2015, que foram devidamente juntadas ao processo.

315. O Ministro Relator remeteu o processo à SeinfraAeroTelecom, por meio de Despacho (peça 143), tendo determinado que o documento enviado pela agência fosse objeto de *"exame pela unidade técnica, que deverá, em seguida, elaborar uma instrução de mérito complementar àquela anteriormente elaborada"* (peça 143, p. 1).

316. A unidade técnica, após analisar as informações adicionais prestadas pela Anatel, destacou que:

- Quanto às propostas de determinações constantes dos subitens "b.1" e "b.7" do relatório de auditoria

- Alegações da Anatel

a) os subitens acima citados possuem a seguinte redação:

"b.1) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária em decorrência de todas as suas alienações de bens reversíveis realizadas desde 1998, contendo os documentos utilizados no referido cálculo e detalhando:

b.1.1) os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o respectivo valor total obtido e a quantidade de itens alienados, mantendo os registros da relação completa de bens alienados, com as informações individuais;

b.1.2) identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

b.1.3) a comprovação dos depósitos na conta vinculada dos valores relativos às alienações ocorridas após 25/1/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis; e

b.1.4) a comprovação da aplicação dos referidos recursos nas respectivas concessões;"

"b.7) no papel de representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da LGT, tendo em vista o elevado risco de dano ao Erário, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

b.7.1) à indenização de bens reversíveis, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes da data de desembolso das referidas indenizações; e

b.7.2) a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação;"

b) no Informe nº 278/2015-COUN1/COUN, teceu considerações gerais sobre a finalidade da reversibilidade e as diferentes dimensões dos acompanhamentos realizados por aquela agência. Com relação aos normativos que regulamentam o tema dos bens reversíveis, desde o início da concessão, ocorrido em 1998, a Anatel afirmou que (peça 142, pp. 5 e 6):

"6.3.4. Inicialmente os comandos existentes para o acompanhamento e controle desses bens reversíveis da concessão decorriam exclusivamente do disposto na LGT e, num segundo

momento, dentro da margem de opção deixada ao Poder Público (existência ou não de bens reversíveis), no Contrato de Concessão (CC).

6.3.5. Nesse contexto, a opção pela reversibilidade foi realizada pela Administração Pública nos Contratos de Concessão de 1998, os quais não continham lista exaustiva dos bens reversíveis ou inventário geral dos bens das concessionárias.

(...)

6.3.10. O nível e o teor das previsões legais e contratuais não exigia mais do que um controle pontual, sob demanda, quando era apresentada à Anatel solicitação de anuência por parte das concessionárias. A decisão, nesses casos, era proferida pelo Conselho Diretor da Agência."

c) a decisão sobre a reversibilidade era uma prerrogativa do órgão regulador. Assim sendo, a necessidade de controles e acompanhamentos amplos desses bens somente passou a existir após a edição do regulamento sobre os bens reversíveis, veiculado por meio da Resolução Anatel nº 447/2006. Antes desse normativo, era necessário apenas um "controle pontual, sob demanda" (peça 142, p. 6);

d) em relação à necessidade de a agência possuir, desde o início da concessão, a relação de bens reversíveis das concessionárias e acompanhar a movimentação desses bens, por exemplo nos casos de vendas ou onerações, a Anatel afirmou que (peça 142, p. 6):

"6.3.8. Nesse momento, embora houvesse as previsões legais e contratuais de submissão à Anatel dos pedidos de anuência prévia acima mencionados, não havia:

i) obrigação de apresentação de inventário ou lista;

ii) obrigação relativa ao resultado das alienações de bens reversíveis;

iii) procedimento regulamentado para o trâmite das anuências; nem tampouco

iv) sistema de informações para o acompanhamento e controle dos bens".

- Análise da unidade técnica

a) ao contrário do que afirma a Anatel, entende-se que a obrigação de a agência manter o controle desses bens e acompanhar sua evolução e utilização durante a concessão já existia desde a criação da Lei Geral de Telecomunicações - LGT, tendo sido reforçada pelos dispositivos contidos nos contratos celebrados em 1998;

b) em diversos momentos, a LGT prevê que a garantia da continuidade do serviço de telefonia fixa em regime público deve ser acompanhada e assegurada pela agência reguladora, como nos arts. 5º e 79, por exemplo. O parágrafo único do art. 102 da referida lei define que a reversibilidade dos bens é um mecanismo de garantia dessa continuidade, **verbis**:

"Art. 102. (...)

Parágrafo único. A reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido".

c) além disso, o art. 101 da LGT afirma que *"a alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependerá de prévia aprovação da Agência"*;

d) originalmente, a lei deixou a critério do órgão regulador decidir sobre a imposição ou não da reversibilidade dos bens vinculados à concessão. Entretanto, caso a opção da agência seja pela existência de bens reversíveis, ela deve controlá-los de forma abrangente. Por via de consequência, esse controle não pode ser exercido de forma pontual, mas deve se basear no acompanhamento da relação desses bens. Só assim será possível que a Anatel exerça as atividades previstas na LGT referentes à aprovação da alienação, oneração ou substituição dos bens reversíveis e à capacidade de

calcular a indenização de investimentos ainda não amortizados, na hipótese de extinção da concessão antes do término do respectivo prazo contratual;

e) o art. 93 da referida lei ainda afirma que o contrato de concessão indicará os deveres relativos à continuidade do serviço. Diante disso, os capítulos XXI e XXII dos contratos assinados em 1998 (pp. 36 e 37 da peça 49) estabeleceram a existência dos bens reversíveis;

f) o inciso I da cláusula 16.1 dos contratos de concessão (p. 32 da peça 49) estabeleceu a competência da Anatel para *"acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas, especificações e instruções estabelecidas"* no contrato e em seus anexos;

g) as regras estabelecidas no contrato de concessão referentes aos bens reversíveis, principalmente aquelas constantes dos mencionados capítulos XXI e XXII dessa avença, não poderiam ser plenamente respeitadas e cumpridas sem que a Anatel realizasse um controle efetivo e abrangente dos bens; e

h) os achados apresentados no relatório de auditoria, principalmente aqueles presentes nos seus capítulos 3 e 4 (peça 138, pp. 14 a 56), evidenciam que, desde 1998, a LGT e os contratos de concessão previam um controle completo dos bens reversíveis pela agência. A ausência de uma atuação efetiva da Anatel, principalmente no início da concessão, prejudicou o andamento atual do acompanhamento de bens reversíveis;

- Quanto ao suposto risco de ruptura da continuidade do serviço

- Alegações da Anatel

a) no Informe nº 278/2015-COUN1/COUN, a agência afirmou que (peça 142, pp. 3 e 53):

"6.1.6. Apesar de notório, é de se destacar que, tanto no passado, quanto atualmente, a continuidade do serviço não apresentou ruptura ou sequer ameaça de ruptura. Disso se deve inferir, logicamente, que o acompanhamento e controle de bens reversíveis até então realizado não gerou qualquer risco à continuidade em relação ao objeto por ele tutelado.

(...)

6.113. Ratificando-se a larga exposição realizada, reforçamos as seguintes constatações:

(...)

b) não houve rupturas ou indícios de risco de ruptura à continuidade no âmbito das atuais concessões de STFC";

- Análise pela unidade técnica

a) a agência entende que a ausência de rupturas do serviço de telefonia fixa concedido é uma evidência de que o acompanhamento de bens reversíveis até então realizado não gerou qualquer risco à continuidade desse serviço. Entretanto, não é possível realizar essa associação, uma vez que não estão sendo consideradas todas as variáveis necessárias. Nesse sentido, cabe frisar que o instituto da reversibilidade de bens foi concebido para garantir não apenas a continuidade dos serviços durante a sua prestação pelas concessionárias, mas também após o término da concessão;

b) assim sendo, o fato de o serviço não ter sido interrompido ao longo da vigência do contrato de concessão não evidencia a garantia da sua continuidade após o término do prazo dessa avença. Afinal, o momento da extinção do contrato é justamente quando existe o maior risco de paralisação dos serviços em tela;

c) logo, ao contrário do que afirma a Anatel, a prestação do serviço de forma ininterrupta pela atual concessionária não garante que a União, representada pela agência, detenha todas as informações, no momento da extinção do contrato, para garantir que sejam assumidos todos os bens necessários para dar continuidade a essa prestação; e

d) as diversas fragilidades apontadas no controle dos bens reversíveis realizado pela Anatel representam riscos para a continuidade do serviço, principalmente no momento de extinção da concessão;

- Quanto às possíveis modificações futuras no modelo vigente de concessão de STFC

- Alegações da Anatel

a) no Informe Anatel nº 278/2015-COUN1/COUN, a agência apresenta os fundamentos da aplicação do instituto da reversibilidade no caso das concessões de telefonia fixa (peça 142, pp. 3 e 4):

"6.1.8. Ainda sobre o aspecto competitivo, rememora-se que, anteriormente à privatização, não havia concorrência no mercado do STFC, que só veio a existir por meio das "empresas espelho", viabilizadas pela Emenda Constitucional n° 8/1995 e instituídas pela LGT. Devido a esse fato, somado às demais incertezas inerentes a um momento de grandes transformações, é possível concluir que o legislador identificou a necessidade de previsão de mecanismo adicional, que poderia vir a ser utilizado caso a União identificasse risco à continuidade e/ou não dispusesse de outras formas de mitigação. Passados mais de 18 anos da edição da Lei, o que se observa é um cenário atual competitivo, tanto dentro do próprio STFC quanto entre serviços. Torna-se forçoso, assim, concluir que, sob o prisma da competição, a reversibilidade não figura mais como principal mecanismo para a garantia da continuidade do serviço.

(...)

6.1.10 Ampliando nossos horizontes, e apenas como referência, verificamos que em diversos países tais como Espanha, França e Alemanha, a garantia da continuidade do(s) serviço(s) de telecomunicações que se pretende universalizar dispensa a ferramenta da "reversibilidade", característica do ordenamento pátrio".

b) visando justificar parcialmente as dificuldades encontradas pela agência no processo de acompanhamento e controle dos bens reversíveis, a Anatel apresenta informações que buscam demonstrar sua posição quanto à necessidade de atualizar o modelo concebido no passado e a atuação da agência nesse sentido (peça 142, pp. 25, 26 e 54):

"6.9.2. Da mesma forma, a consagração expressa do planejamento como atribuição de uma Superintendência a ele dedicada (Superintendência de Planejamento e Regulamentação), demonstra o novo enfoque com que serão encarados tanto a regulamentação quanto a condução de todos os processos de competência do Órgão.

6.9.3. O presente é caracterizado por novos esforços da parte da Agência para a atualização e evolução de seus processos internos, dentro do âmbito do macroprocesso de implantação e execução do Planejamento Estratégico da Agência que conta, inclusive, com o auxílio de consultoria internacional contratada com vistas a tal finalidade.

6.9.4. Nesse contexto, iniciam-se novos e alinhados esforços em diversas ações que tratam tanto da garantia de continuidade do STFC quanto das especificidades da reversibilidade. Concretamente temos que o processo de acompanhamento e controle deverá ser objeto de profunda reflexão e de alterações que vão desde o nível mais operacional (novos planos de ação) até a revisão de conceitos (forma, alcance e otimização). Além disso, o processo de revisão do RCBR deverá ganhar novos subsídios, sobretudo em relação às técnicas de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

(...)

6.9.6. Tais ações resultarão, conforme asseverado, em significativa evolução do panorama atual.

(...)

6.120. Ao fim, reitera-se o atual momento vivido pela Agência, de implantação e execução de seu Planejamento Estratégico que, conforme acima exposto, tem o potencial e a finalidade de fazer

com que o tema relativo à reversibilidade passe por profunda evolução, tanto em seus aspectos operacionais quanto no conteúdo de sua regulamentação".

- Análise da unidade técnica

a) não se encontra no escopo da auditoria identificar ou avaliar possíveis futuras alterações no modelo de concessão de telefonia fixa e seus impactos na gestão dos bens reversíveis. Ressalta-se que, caso as alterações mencionadas pela Anatel venham a ocorrer, essa agência deverá deter as informações necessárias para garantir que não haja dano ao erário ou prejuízo à continuidade da prestação do serviço de telecomunicações prestado em regime público; e

b) dessa forma, a comparação do momento em que foi definido o modelo de reversibilidade com o cenário atual do setor e a exposição de necessidades de alterações e aprimoramentos nesse modelo as falhas e fragilidades detectadas no controle dos bens reversíveis. Assim sendo, a manifestação da agência sobre o tema sob comento não elide os fatores que justificaram as propostas de encaminhamento.

- Quanto ao acompanhamento financeiro da concessão de telefonia fixa pela Anatel e à proposta de determinação b.1

- Alegações da Anatel

a) no Informe nº 278/2015-COUN1/COUN, a Anatel aborda as alienações de bens reversíveis e a necessidade de administrar os valores obtidos nessas transações (peça 142, pp. 9 e 10), **verbis**:

"6.5.2. O RCBR além de trazer definições, detalhou a operacionalização do controle dos bens e serviços vinculados à concessão. É importante mencionar que ele aumentou a quantidade de operações e contratações que necessitariam de anuência prévia da Anatel para sua efetivação, inovando ao trazer as seguintes figuras:

i) desvinculação;

ii) conta vinculada para depósito dos recursos provenientes das alienações de bens; e

iii) obrigação de aplicação na concessão.

6.5.3. Assim, como já acima anunciado, constata-se que até então não havia dispositivo normativo que regulasse ou obrigasse as concessionárias:

i) quanto ao depósito em conta bancária vinculada, nos casos provenientes de alienação de bens por parte das concessionárias; e

ii) quanto à aplicação desses recursos estritamente na concessão.

(...)

6.5.5. Em relação à premissa de reaplicação na concessão dos recursos obtidos com as alienações de bens reversíveis, fica assim evidenciado tratar-se de uma opção adotada pelo Regulador neste momento, uma vez que não há no quadro legal ou contratual previsão que a impusesse anteriormente ou que lhe dê suporte caso, no futuro, venha a ser retirada do RCBR."

b) dito de outra forma, até a criação do regulamento de bens reversíveis (RCBR) não era requerido da Anatel acompanhar a movimentação desses bens, desde que sua alienação não prejudicasse a concessão e o patrimônio da União;

c) a agência aduziu que (peça 143, p. 30):

"6.14. No que diz respeito a uma possível premissa acerca da obrigação de utilizar os recursos obtidos com a alienação de bens reversíveis na própria concessão antes da entrada em vigor do RCBR, sob pena de enriquecimento imotivado por parte da empresa, vedado pela cláusula 12.1, § 2° do Contrato de Concessão de 1998, comenta-se que a Anatel nunca acompanhou os bens reversíveis sob a óptica de "manutenção do valor patrimonial da concessão" e sim sob a óptica da continuidade do STFC, sempre de acordo com o normativo aplicável a cada período.

6.15. Nesse contexto, frisa-se adicionalmente que a convergência tecnológica dos serviços de telecomunicações impactou positivamente na continuidade e atualidade do STFC, uma vez que as concessionárias substituíram equipamentos dedicados exclusivamente para o STFC por equipamentos multisserviços, muito mais avançados e com mais capacidade de processamento, que podem ter um custo de aquisição muito inferior aos custos de equipamentos adquiridos no passado";

d) a agência acrescentou que, apesar de não controlar os ganhos de eficiência da concessionária por meio da alienação de bens reversíveis, acompanha essa questão por outros meios (peça 142, pp. 3, 4 e 6), **verbis**:

"6.1.7. Além disso, frisa-se que o acompanhamento dos bens reversíveis não é a única ferramenta de garantia da continuidade. Pelo contrário. Ele vem a ser coadjuvante em uma série de "mecanismos" que abrangem outros aspectos e outros tipos de acompanhamento realizados pela Agência, como:

a) acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;

b) análise de sustentabilidade da concessão;

c) acompanhamento econômico financeiro da concessionária, conforme referenciado no Acórdão n° 215/2015 - CD, de 15.06.2015, e controle de obrigações relacionadas, sobretudo, à qualidade e à universalização do serviço; e

d) fomento à competição.

(...)

6.1.9. Adentrando os demais aspectos econômicos, de forma a afastar qualquer pretensão a que a tutela do produto das movimentações de bens reversíveis devesse ser feita desde o princípio a partir de uma suposta obrigação de reaplicação necessária na concessão, observa-se historicamente que as decisões desta Agência se guiaram pela premissa de que não se deveria controlar o quanto a empresa deve obter de ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como das novas receitas alternativas.

(...)

6.3.9. Vê-se, pois, que em relação ao recurso proveniente de alienação de bens, nem a LGT, nem os Contratos de Concessão trouxeram qualquer dispositivo normativo obrigando as concessionárias à aplicarem-no exclusivamente no âmbito da concessão. Tal obrigação surgiu, como adiante se demonstrará, apenas com o RCBR".

e) a sustentabilidade da concessão e de seu valor são garantidos por outros processos de trabalho do órgão regulador, como o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Sobre esse acompanhamento, a Anatel afirmou que (peça 142, p. 38, 39 e 42):

"6.36. No que tange à álea econômica, para a análise que ora se perfaz, ressalta-se que nesses contratos foi estabelecido que:

*a) o sistema de reajuste das tarifas seria o **price cap** e não a taxa de retorno;*

b) seria aplicado um fator de produtividade de forma a compartilhar com os usuários do serviço os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços;

*6.37. No regime de **price cap** a remuneração das empresas é assegurada pela racionalização dos seus recursos tendo em vista a existência de um preço teto pré-estabelecido e reajustado anualmente a partir da combinação da inflação setorial com um fator redutor de tarifa calculado com base nos ganhos de eficiência da empresa (Fator X).*

(...)

6.39. Para esta análise, destacamos o papel do Fator X. Este é o componente que captura os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como de novas receitas alternativas, na forma como define o art. 108, § 2°, da LGT, repassando tais ganhos para o usuário.

(...)

6.59. Contrariamente à prática de alguns setores que pré-fixam o fator de transferência X e realizam revisões periódicas para rever os custos operacionais e de capital das concessionárias, no modelo regulamentado pela Anatel, os ganhos de produtividade das concessionárias são compartilhados, anualmente, com os usuários, o que demonstra uma inovação dos modelos tradicionais de teto de preços.

f) a Anatel asseverou também que (peça 142, p. 4):

"observa-se historicamente que as decisões da agência se guiaram pela premissa de que não se deveria controlar o quanto a empresa deve obter de ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como das novas receitas alternativas";

g) assim, no caso da alienação de bens reversíveis, esse ganho é monitorado por outros mecanismos, como o fator X e o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro da concessão;

h) dessa forma, não há necessidade de acompanhar o retorno para a concessão das receitas oriundas da alienação dos bens reversíveis, pois a agência preserva o equilíbrio econômico-financeiro da concessão por meio do Fator X; e

i) por fim, a Anatel opõe-se à mencionada proposta de determinação, como se observa no seguinte trecho do documento por ela encaminhado ao TCU (peça 142, p. 44):

"6.67. Diante de tais razões e, sobretudo da exposição realizada no tópico anterior, entende-se inadequada a proposta de determinação em comento (b.1), não devendo, portanto, ser expedida para cumprimento por esta Agência, uma vez que parte de premissas distintas daquelas acima apresentadas.

6.68. Não obstante, apenas por hipótese, abre-se, alternativamente, a possibilidade de que o Tribunal expeça determinação alinhada com as referidas premissas aqui expostas, voltada ao aprimoramento prospectivo do acompanhamento e controle das obrigações relacionadas aos bens reversíveis, tratando de forma específica a preocupação com o cumprimento das normas contidas no art.17 do RCBR";

- Análise da unidade técnica

a) a própria Anatel confirma que as concessionárias obtiveram ganhos de produtividade em decorrência da otimização dos bens vinculados à concessão que eram necessários para a prestação do serviço;

b) o conceito de concessão de serviços públicos, independentemente do regulamento e das normas aplicáveis, pressupõe que os ganhos de eficiência sejam revertidos para a prestação desses serviços, como foi ressaltado no seguinte trecho do relatório de auditoria (peça 138, pp. 30 e 31):

"146. Desde 1997 até 2011, a LGT previa, no seu art. 86, que as concessionárias de STFC deveriam ser empresas constituídas exclusivamente para explorar a concessão e, no seu art. 96, inciso II, que deveriam manter registros contábeis separados por serviço, caso explorassem mais de uma modalidade de serviços de telecomunicações.

147. Em 2011, a exigência do art. 86 foi extinta, de forma que uma mesma prestadora poderia ofertar serviços em regime público e privado, embora ainda devesse atender à obrigação de separação contábil prevista no art. 96.

148. Desta forma, todos os recursos obtidos com a alienação de bens reversíveis seriam classificados como receitas extraordinárias e aplicados em prol da própria concessão de STFC, até para evitar a ocorrência de enriquecimento imotivado por parte da empresa, vedado pela cláusula 12.1, § 2º, do contrato de concessão assinado em 1998. Por isso, em que pese não existir um regulamento de bens reversíveis aprovado pela Anatel até 2006, a obrigação de utilizar os recursos

obtidos com alienação de bens reversíveis na própria concessão já existia e decorria da legislação e do contrato de concessão vigentes desde o início da concessão em 1998.

(...)

151. A importância da existência e da devida fiscalização da conta vinculada para assegurar a continuidade e a atualidade da concessão já foi apontada pela Procuradoria da agência em diversas ocasiões, como por exemplo nos itens 87 a 91 do Parecer 533/2010/PFS/PGF/PFE-Anatel (peça 86) e nos itens 51 a 68 do Parecer 126/2012/ICL/PGF-Anatel (peça 67). Na ausência deste acompanhamento por parte da Anatel, há o risco de que as concessionárias destinem os valores obtidos com as alienações de bens reversíveis sem a anuência da agência para outras finalidades, como investir em serviços privados eventualmente prestados pelas próprias concessionárias ou outras empresas do seu respectivo grupo econômico, em prejuízo da concessão de STFC e da modicidade tarifária."

c) esse entendimento é corroborado pelo seguinte trecho da exposição de motivos da LGT (peça 142, p. 33):

"dado o extremo dinamismo do setor de telecomunicações, é fundamental que o órgão regulador disponha de poderes para estabelecer regulamentos de forma a maximizar os benefícios, para a sociedade, das modificações propiciadas especialmente pela modernização da tecnologia".

d) especificamente em relação às receitas oriundas da alienação dos bens reversíveis, cabe destacar que a metodologia utilizada pela Anatel para monitorar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, inclusive por meio da utilização do Fator X, já foi avaliada pelo Tribunal. Naquelas oportunidades, o TCU concluiu que as medidas implementadas pela agência não permitiram o acompanhamento efetivo do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC;

e) no primeiro trabalho realizado pelo TCU sobre o tema (TC nº 003.632/2001-9), foi identificada a inexistência de critérios para fixar os fatores de transferência de produtividade das concessionárias e mensurar os respectivos ganhos de produtividade. Além disso, foi registrado o acompanhamento deficiente do desempenho econômico-financeiro dessas empresas (Decisão nº 215/2002 – Plenário);

f) em 2005, foi realizado o monitoramento da referida Decisão (TC nº 006.733/2003-1), tendo sido verificado que a maior parte das providências propostas por esta Corte não haviam sido implementadas. Assim sendo, foram exaradas novas recomendações e determinações para a agência (Acórdão nº 1.196/2005 – Plenário);

g) em 2008, foi realizado um novo monitoramento, no âmbito do qual foi constatado que a Anatel ainda não tinha conhecimento de todas as informações necessárias para a regulação econômica da concessão. Por via de consequência, não era possível considerar que a agência efetivamente acompanhava o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em tela (Acórdão nº 2.692/2008 – Plenário);

h) quando do julgamento do TC nº 018.022/2013-8 (Acórdão nº 596/2015 – Plenário), o TCU verificou que, embora tenha sido determinado em 2008 que a Anatel apresentasse um plano de ação para corrigir as falhas apontadas, as ações a serem implementadas foram recorrentemente adiadas pela agência. Assim sendo, não foram apresentados ao Tribunal os mecanismos que serão utilizados nas avaliações previstas na mencionada Decisão desta Corte de Contas. Da mesma forma, não foi fornecida uma previsão atualizada da conclusão do plano de ação apresentado em atendimento à determinação contida no subitem 9.2.1 do Acórdão nº 2.692/2008 - Plenário, cujo cumprimento havia sido estipulado originalmente para outubro de 2010;

i) somente no dia 15/6/2015, o Conselho Diretor da Anatel aprovou a primeira metodologia de acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão firmados em 1998

e renovados em 2005, por intermédio do Acórdão Anatel nº 215/2015, também citado pela agência nas suas manifestações adicionais (peça 142, p. 3);

j) no TC nº 034.498/2011-7, o TCU avaliou uma proposta apresentada pela Anatel sobre a utilização do Fator X como um instrumento para acompanhar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do STFC. Embora a referida proposta tenha sido analisada e colocada em consulta pública pela agência, ela não foi implementada pela agência, o que ensejou o arquivamento do processo no âmbito deste Tribunal;

k) a adequação da metodologia do Fator X e a efetividade da atuação da Anatel no que concerne ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão são temas que abrangem diversas análises e estudos. Assim, embora eles englobem o ganho de eficiência das concessionárias derivado da alienação de bens reversíveis, entende-se que não faz parte do escopo dessa auditoria trata-los de maneira aprofundada. Ressalta-se que, ainda que fossem corrigidas as mencionadas fragilidades relativas ao acompanhamento econômico-financeiro da concessão, persistiria a necessidade de a Anatel controlar e acompanhar as alienações de bens reversíveis;

l) diferentemente do que alega a Anatel, o Tribunal já demonstrou, por meio de suas decisões anteriores, que a agência não acompanhou de forma efetiva o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos referentes ao STFC. Consequentemente, não é possível considerar que a atuação do ente regulador foi suficiente para garantir que os ganhos obtidos pelas concessionárias nas alienações dos bens reversíveis tenham sido, de fato, revertidos para a concessão. Nesse cenário, torna-se ainda mais importante controlar a destinação dos recursos em tela, na forma prevista no item b.1 da proposta de encaminhamento formulada no relatório de auditoria;

m) a proposta "b.1" visa resgatar o histórico que não se encontra consolidado de forma fidedigna em nenhum documento porque a Anatel não cumpriu seu dever legal de acompanhar e controlar os bens reversíveis de forma adequada entre 1998 e 2014. A determinação desses valores é importante para a realização de diversas atividades que se encontram sob a responsabilidade da agência, tais como:

- a apuração e a aplicação de sanção em decorrência das infrações ocorridas nos últimos anos que ainda não prescreveram;

- a anulação de alienações ilegais de bens indispensáveis à concessão;

- a análise da fidedignidade das RBR; e

- o cálculo das parcelas a serem descontadas das possíveis futuras indenizações a serem pagas às concessionárias a título de danos causados à concessão e o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro da concessão;

n) ademais, diversas outras propostas de encaminhamento formuladas no relatório de auditoria estão voltadas para a melhoria e a correção das inconformidades constatadas no atual procedimento de controle e acompanhamento de bens reversíveis, com o fito de aumentar a efetividade do controle da conta-vinculada pela Anatel;

o) por todo o exposto, considera-se que a manifestação da agência não atende à determinação "b.1" nem elide os fatores que justificaram sua apresentação. Desta forma, não se vislumbra possível qualquer alteração na análise de mérito dos presentes autos, nem na respectiva proposta de encaminhamento;

- Quanto à possível indenização ao término da concessão de telefonia fixa e à proposta de determinação "b.7"

- Alegações da Anatel

a) no Informe nº 278/2015-COUN1/COUN, a Anatel afirma que *"a reversibilidade possui reflexos na indenização prevista na LGT"* na *"hipótese de reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual"*. Contudo, em seguida a agência faz a seguinte ressalva (peça 142, p. 26):

"6.10.2. Vale notar que a regulamentação da Agência e os sucessivos Contratos de Concessão jamais restringiram a apuração dos valores de indenização às informações obtidas no acompanhamento e controle dos bens reversíveis.

6.10.3. Em outras palavras, expressamente jamais se pretendeu que o controle realizado fosse apto a garantir qualquer objetivo relacionado à totalidade do cálculo desses eventuais valores indenizatórios, até mesmo porque as hipóteses previstas nos Contratos determinam sua realização específica, a ser concretizada apenas no momento da efetiva reversão dos bens, se cabível";

b) as cláusulas 23.3 e 28.1 dos Contratos de Concessão vigentes preveem diferentes formas de cálculo da possível indenização, de acordo com a modalidade de extinção do contrato e com *"outras variáveis como valores de 'danos causados', de 'multas cominadas', de 'obrigações financeiras não satisfeitas' e da verificação de 'enriquecimento imotivado da União'."* (peça 142, pp. 26 a 28); e

c) em seguida, a Anatel fez uma breve comparação entre a sua regulamentação e aquela formulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no que concerne ao cálculo da indenização de bens reversíveis das concessões do setor elétrico, tendo concluído que (peça 142, pp. 28 e 29):

6.10.7. É importante notar que em todas essas hipóteses, o valor efetivo dos bens deverá ser apurado no momento da reversão. Ou seja: o resultado do acompanhamento e controle dos bens não supriria tal necessidade.

(...)

6.10.12. A Anatel, por outro lado, até o presente momento, não possui nenhuma regulação específica, nos moldes da Aneel, para o cálculo da indenização. As disposições vigentes se restringem às normas acima transcritas.

6.10.13. Avaliação do valor efetivo dos bens, prevista no setor de telecomunicações para o momento da reversão, ocorre no setor elétrico no curso do contrato de concessão. Tal diferença reflete-se, por óbvio, no acompanhamento dos bens reversíveis em cada setor.

(...)

6.10.16. Diante do exposto, é perceptível que Anatel não carece do controle dos valores efetivos dos bens reversíveis durante a concessão por meio da RBR, já que as diretrizes que darão suporte ao futuro método de cálculo da indenização prevista nos Contratos de Concessão do STFC não preveem tal necessidade";

- Análise da unidade técnica

a) em nenhum momento, o relatório de auditoria (peça 138) afirmou que o cálculo da possível indenização deveria basear-se única e exclusivamente nas informações obtidas por meio do acompanhamento e controle realizados pela Anatel ao longo de todo o período de 20 anos de vigência da concessão. Até porque os próprios contratos preveem o fornecimento de informações adicionais a partir do 18º ano contado das respectivas celebrações, o que ocorrerá em 2023;

b) todavia, é inegável que os dados obtidos pela agência em decorrência do acompanhamento e do controle dos bens reversíveis serão necessários para efetuar o futuro cálculo de indenização. Isso será particularmente verdadeiro se, por qualquer motivo, ocorrer o término dos contratos antes do prazo previsto. Nessa hipótese, a Anatel seria obrigada, por força legal, a avaliar e

mensurar a indenização devida às concessionárias, sem ter em mãos nem ao menos uma relação atualizada e fidedigna dos bens a serem revertidos para a União;

c) os contratos preveem a complementariedade entre as atividades de acompanhamento e controle corriqueiro por parte da Anatel e aquelas relacionadas com a reversão dos bens e o cálculo da indenização ao fim do contrato (peça 51, pp. 37 a 39), **verbis**:

"Capítulo XXII - Dos Bens Vinculados à Concessão

Cláusula 22.1. Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária, bem como de sua controladora, controlada, coligada ou de terceiros, que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 01 - Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local.

(...)

§ 5º A Concessionária se obriga, nos termos da regulamentação, a apresentar, anualmente, relação contendo os bens vinculados à concessão, conforme definição constante da cláusula 22.1.

§ 6º A regulamentação disporá sobre a identificação e o controle dos bens reversíveis, em especial, quanto aos casos de alienação, oneração ou substituição, que dependerão de prévia aprovação da Anatel, devendo estes bens estar claramente identificados na relação apresentada anualmente pela Concessionária.

(...)

Cláusula 22.2. A Concessionária se obriga a apresentar trimestralmente à Anatel, a partir do 18º (décimo oitavo) ano de vigência do presente Contrato:

I - relação contendo todos os bens pertencentes a seu patrimônio e que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como bens reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado na modalidade Local;

II - relatório sobre o estoque de partes e peças de reposição e expansão;

III - relatório econômico-financeiro, incluindo o nível de endividamento e o cumprimento de obrigações com terceiros; e

IV - relatório contendo informações sobre recursos humanos e capacitação de pessoal.

Capítulo XXIII - Do Regime de Reversão

Cláusula 23.1. Quando da extinção da concessão reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão definidos do Capítulo XXII, resguardado à Concessionária o direito às indenizações previstas na legislação e neste Contrato.

Parágrafo único. Até 180 (cento e oitenta) dias após o advento da extinção da concessão será procedida uma vistoria dos bens que a integram e lavrado um Termo de Devolução e Reversão dos Bens, com indicação detalhada do estado de conservação dos mesmos, facultado o acompanhamento por representante(s) da Concessionária.

(...)

Cláusula 23.3. A reversão dos bens de que trata este Capítulo, ao final do prazo contratual, será feita sem indenização, ressalvado o disposto nesta cláusula.

§ 1º Somente caberá indenização em favor da Concessionária caso existam, ao final da concessão, bens ainda não integralmente amortizados, cuja aquisição tenha sido previamente

autorizada pela Anatel, com o objetivo de garantir a continuidade e a atualidade do serviço concedido.

(...)

Cláusula 23.4. Ao final da concessão, a Anatel procederá à avaliação dos bens referidos na cláusula 22.1, podendo recusar a reversão de bens que considere prescindíveis ou inaproveitáveis para aplicação na exploração do serviço, garantido o direito da Concessionária ao contraditório, inclusive por meio da elaboração e apresentação, às suas expensas, de laudos ou estudos demonstradores da necessidade de reversão";

d) o Conselho Diretor da Anatel já externou posição contrária à manifestada no Informe nº 278/2015 - COUN1/COUN (peça 142). Em 27/9/2012, na sua 668ª Reunião, o referido Conselho concordou com a necessidade de controlar e acompanhar adequadamente a amortização e a depreciação dos bens reversíveis declarados nas RBR e nos inventários. Naquela oportunidade, foi aprovada operação societária realizada por uma concessionária de STFC, nos termos da Análise nº 427/2012 - GCRZ, elaborada pelo Conselheiro Relator da matéria. Reproduz-se a seguir um trecho dessa análise:

"4.2.72. Entretanto, parte significativa da atividade de acompanhamento dos bens reversíveis consiste em verificar sua correta amortização e depreciação, de modo a assegurar, por um lado, a continuidade e a qualidade da prestação do serviço e, de outro, manter o registro contábil correto para a reversão e eventual indenização dos ativos ao término da concessão";

e) essa posição do Conselho Diretor da agência foi citada no trecho do relatório de auditoria que abordou os procedimentos de análise pela Anatel das RBR enviadas anualmente pelas concessionárias (peça 138, p. 46), **verbis**:

"238. Por fim, não foi identificada a realização de nenhuma análise sobre a amortização e depreciação dos bens reversíveis declarados nas RBR e nos inventários. Destaca-se, conforme salientado na Análise nº 427/2012-GCRZ referendada pelo CD [Conselho Diretor], a importância e a relevância do adequado controle e acompanhamento desses valores, que possivelmente serão utilizados ao término da concessão no cálculo do valor da indenização a ser paga pela União às empresas";

f) é razoável supor que a área técnica da Anatel responsável pelo acompanhamento e controle dos bens reversíveis será envolvida no processo de identificação de bens e análise do valor de indenização. Afinal, esse setor possui o maior conhecimento acerca do tema dentro da agência. Por isso, é importante avaliar os procedimentos e métodos de trabalho utilizados para lidar com os bens reversíveis, com o fito de aprimorá-los e evitar incorrer, quando do cálculo da indenização ao término da concessão, nas inconformidades apontadas pelo relatório de auditoria;

g) a determinação "b.7" foi proposta considerando todos esses aspectos, além do dever legal da Anatel e da ordem de grandeza dos valores envolvidos. Cabe salientar que, apesar de os dados disponíveis estarem desatualizados e apresentarem diversas inconsistências, o valor de aquisição dos bens reversíveis atinge R$ 105 bilhões e o total não amortizado alcança R$ 17,7 bilhões. Nesse sentido, cabe transcrever o seguinte trecho do relatório de auditoria (peça 138, p. 54):

"285. Por não ter nem ao menos uma RBR aprovada para cada concessionária, nem ter concluído a análise dos inventários, e por ainda ter que lidar com todas as demais fragilidades apontadas ao longo do presente relatório, a Anatel não tem segurança sobre a fidedignidade da qualificação e da quantificação dos bens reversíveis existentes e, portanto, ainda não tem condições de tomar decisões sobre a indenização dos bens reversíveis, em caso de vencimento antecipado da concessão, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias, ou sobre transações que impliquem na transferência da posse ou da propriedade desses bens, tendo em vista o significativo risco de dano

ao erário pelo pagamento de indenizações em valores superiores ao devido e/ou pela alienação, por valores inferiores ao de mercado, dos bens a serem revertidos";

h) o relatório de auditoria não comparou os modelos de acompanhamento e controle dos bens reversíveis nos setores de telecomunicações e energia elétrica, tendo em vista que tal tema está fora do escopo definido para a presente auditoria. A única citação à Aneel existente nesse relatório foi motivada pela informação constante do processo administrativo de elaboração do regulamento de bens reversíveis da própria Anatel (peça 138, p. 31), **verbis**:

"149. Justamente por a legislação já prever o conceito de vinculação de recursos dentro da concessão, a Anatel inseriu no art. 17 do seu regulamento de bens reversíveis de 2006 a obrigação de que os recursos da alienação sejam depositados e mantidos na conta bancária vinculada até a definitiva aplicação dos recursos na concessão. O parágrafo único desse artigo exige que os comprovantes da alienação e da aplicação sejam mantidos a disposição da Anatel por cinco anos. De acordo com as páginas 22 e 38 do volume III do processo de elaboração desse regulamento, a figura da conta vinculada foi inspirada em dispositivo análogo constante dos art. 3º e 4º da Resolução Aneel nº 20/1999, que disciplina a desvinculação de bens das concessões do serviço público de energia elétrica."

i) todas as propostas de encaminhamento do relatório de auditoria foram fundamentadas na legislação aplicável às concessões do serviço de telefonia fixa, com destaque para os regulamentos da Anatel, a Lei Geral de Telecomunicações - LGT e os Contratos de Concessão assinados por essa agência, representando a União, e pelas concessionárias do Sistema Telefônico Fixo Comutado - STFC. Dessa forma, não cabe discutir, no âmbito do presente processo, as eventuais semelhanças ou diferenças entre as regras dois setores de infraestrutura; e

j) portanto, considera-se que a manifestação da agência não elide os fatores que justificaram a proposta de determinação "b.7", uma vez que não afasta o risco de dano ao erário, da ordem de bilhões de reais, que se pretende mitigar. Dessa forma, não se vislumbra a necessidade de promover qualquer alteração na análise de mérito realizada nestes autos (peça 138), nem na respectiva proposta de encaminhamento.

- Quanto as manifestações da Anatel sobre as demais propostas de encaminhamento

- Alegações da agência

a) a documentação referida no subitem "b.2.1" não é imprescindível para a análise de anuência prévia, mas pode ser útil para acompanhar os depósitos na conta vinculada (peça 142, p. 45);

b) não há óbice para o atendimento da determinação contida no subitem "b.2.2", posto que exigir tal documento *"ajudaria no acompanhamento dos recursos decorrentes de alienações de bens reversíveis em conta vinculada"* (peça 142, p. 45);

- Análise da unidade técnica

a) não se vislumbra qualquer alteração na análise de mérito dos autos (peça 138), nem na respectiva proposta de encaminhamento, em decorrência das informações adicionais enviadas pela Anatel;

- Alegações da agência

a) quanto a proposta de determinação do item "b.4" (peça 138, p. 72), a Anatel informou que, desde 2015, passou a disponibilizar o acesso público às relações de bens reversíveis (RBR) de 2013 e 2014 por intermédio de um sistema informatizado. Segundo a agência, para carregar neste sistema as RBR de 2009 a 2012 seria necessário um prazo de 210 dias, pois haveria *"limitadores técnicos em função, principalmente, de alterações do leiaute das RBR e inventários"* (peça 142, p. 46). No caso das RBR enviadas até 2008, a dificuldade seria que algumas foram apresentadas em meio

físico e que mesmo as apresentadas em meio digital *"não possuem formato adequado para carregamento no sistema de bens reversíveis"* (peça 142, p. 46).

- *Análise da unidade técnica*

a) a proposta de determinação em tela fundamentou-se na Lei de Acesso à Informação. Assim sendo, buscou-se privilegiar a transparência das informações de interesse coletivo ou geral e a adequação da publicação dessas informações aos ditames da Política de Dados Abertos do Governo Federal. Cabe destacar que a referida política estabelece que as informações devem ser disponibilizadas em formato aberto e estruturado, por exemplo, por meio de arquivos no formato csv. Por via de consequência, considera-se que a manifestação da agência não afastou o motivo da deliberação ora sob comento, qual seja a necessidade de dar publicidade e facilitar a análise pela sociedade de todas as RBR recebidas pela Anatel; e

b) com relação às RBR de 2009 a 2014, não se vislumbra qualquer impedimento à ampliação do prazo originalmente proposto de 180 dias para 210 dias. Já no que concerne às RBR enviadas até 2008, avalia-se que seja suficiente determinar que a Anatel insira aviso, na seção de seu sítio destinada a publicação das RBR em formato aberto, contendo:

- os motivos pelos quais as RBRs anteriores a 2009 não estão disponíveis no sítio;

- os números dos processos administrativos onde estão arquivadas cada uma das RBR existentes anteriores a 2009; e

- a informação de que o acesso aos dados públicos dessas RBR pode ser solicitado à agência, com fundamento nos arts. 10 e 11, § 6º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nos arts. 38 e 39 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

- *Alegações da agência*

a) quanto à determinação "b.5" (peça 138, p. 72), a Anatel sugere ampliar o prazo de sessenta dias para noventa dias, dados os esforços necessários para publicar as RBR (peça 142, p. 46);

b) no que diz respeito à determinação "b.6" (peça 138, p. 72), a Anatel informou genericamente os tipos de informações prestadas pelas concessionárias que se enquadram na previsão de sigilo da Lei Geral de Telecomunicações, sem apresentar a correlação com a lista de campos exigidos na RBR, nem registrar em qual página do seu sítio tal correlação está divulgada para a sociedade. A agência ainda destacou que *"a menção à avaliação de sigilo 'por campo' da RBR pode vir a ser implementada"* (peça 142, p. 46);

c) em relação à determinação "b.8" (peça 138, p. 73), a Anatel informou que as RBR *"passadas já se encontram em estado de conclusão de análise, com o que se passará a fazer o juízo de sua aprovação ou não"*. A agência sugeriu a alteração do prazo de 120 dias para 180 dias, devido à existência de indícios de *"ocorrência de fenômeno contábil conhecido na gestão de bens como reclassificação, verificada ao longo do tempo, em diversas concessionárias"*, o que acarreta a necessidade de um tempo maior para realizar adequadamente a avaliação sob enfoque (peça 142, p. 48);

d) no que concerne à determinação "b.9" (peça 138, p. 73), a Anatel alegou que os trabalhos de apuração devem ter início logo após o dia 3/11/2015, em consonância com o que foi determinado em diversos despachos e atos exarados pela Anatel entre 2011 a 2015 (peça 142, pp. 48 e 49). A agência também reapresentou trecho de documento que havia sido encaminhado na fase de comentários dos gestores (peça 135, p. 5), o qual já havia sido analisado (peça 138, p. 47, 53);

e) relativamente à determinação "b.10" (peça 138, p. 73), a Anatel declarou que *"os trabalhos de apuração estão previstos para se iniciarem logo após 3/11/2015"*. Adicionalmente, a agência alegou que *"periodicamente são demandadas fiscalizações para apuração de indícios*

relativos à alienação de bens reversíveis pela concessionária referida". Por fim, o ente regulador asseverou que esses indícios também estão sendo apurados no âmbito de dois processos administrativos abertos em 2012;

f) quanto à recomendação "c.1" (peça 138, p. 73), a Anatel informou que a minuta de Agenda Regulatória em discussão na agência prevê a aprovação final do novo regulamento de bens reversíveis no 2º semestre de 2016 (peça 142, p. 49);

g) segundo a Anatel, as recomendações "c.2", "c.3" e "c.10" (peça 138, p. 73) dizem respeito a temas que estão em discussão no âmbito da proposta do novo regulamento (peça 142, pp. 50 a 52). A agência acrescentou que a regulamentação vigente dispõe que *"os bens compartilhados com outros serviços de telecomunicações de interesse coletivo permanecem integralmente revestidos do ônus da reversibilidade"* (peça 142, p. 50);

h) a Anatel concordou que atualmente o regulamento não faz a distinção recomendada pelo item "c.4", mas alegou que essa distinção é adotada como premissa nas análises de pedidos de anuência à alienação de bens reversíveis (peça 142, p. 50). Ela também salientou que a cláusula 17.1, inciso XXII, do contrato de concessão prevê que a agência pode determinar o cancelamento de alienações realizadas sem a sua anuência (peça 142, p. 50). Contudo, não foi informado se essa cláusula já foi utilizada pela agência, como recomenda o item "c.5". Por fim, o ente regulador salientou que uma reflexão sobre essas duas recomendações *"deve constar também do debate acerca do novo Regulamento"*;

i) no que concerne à recomendação "c.6" (peça 138, p. 74), a Anatel relatou que *"houve um incremento da equipe desde a auditoria* ***in loco****"*. Atualmente, oito pessoas trabalham no setor responsável por acompanhar os bens reversíveis (peça 142, p. 50);

j) relativamente à recomendação "c.8" (peça 138, p. 74), a Anatel afirmou que pretende *"disponibilizar gráficos e relatórios dinâmicos"* no sistema de publicação das relações de bens reversíveis (peça 142, p. 51), sem contudo fornecer maiores detalhes, como quais tipos de informações serão disponibilizadas ou qual é o prazo previsto para implantação dessas facilidades; e

k) quanto à recomendação "c.9" (peça 138, p. 74), a Anatel alegou que o *"tratamento dispensado, passível de demonstração, vem sendo isonômico"* (peça 142, p. 51), porém não acrescentou maiores detalhes;

- *Análise da unidade técnica*

a) não há óbice para o acatamento da sugestão relativa ao item b.5;

b) não se vislumbra a necessidade de promover qualquer alteração no item b.6;

c) cabe somente alterar o prazo de cumprimento da determinação "b.8" para 180 dias;

d) embora as considerações adicionais da Anatel sejam datadas de 6/11/2015 e tenham sido juntadas ao presente processo no dia 9/11/2015, delas não constam quaisquer provas de que a apuração tenha sido de fato iniciada na data prevista. De toda forma, a sinalização da agência de que pretende apurar a redução de cerca de R$ 10 bilhões, em valores não atualizados, no total dos bens reversíveis, reforça a adequação da referida proposta de encaminhamento. Por via de consequência, cabe manter a determinação "b.9" na forma proposta;

e) não foi apresentado qualquer documento que comprove o início das apurações referidas na determinação "b.10". Aduz-se que os dois processos citados pela Anatel, que estão anexados ao processo administrativo nº 53500.012416/2009, não foram autuados especificamente para verificar a ocorrência de atos aptos a ensejar a aplicação de sanções (peça 31). Por fim, cumpre destacar que os demais argumentos ora trazidos pela agência não diferem do que já havia sido apresentado e analisado, como se constata neste trecho do relatório de auditoria (peça 138, p. 53):

"275. Adicionalmente, a Anatel executou fiscalizações específicas, entre 2011 e 2013, para acompanhar o andamento da elaboração dos inventários da Oi, da Embratel e da Telefônica e, em ao menos uma, confirmou que a Oi descumpriu a vedação de alienação de bens reversíveis imóveis, conforme relatório de fiscalização nº 28/2013/ER02FS, de 28/2/2013 (peça 92, p. 19). Não foi informado se esse descumprimento está sendo apurado em algum Pado.

(...)

281. (...) Independentemente da dúvida que paira acerca da data em que a Anatel pretende iniciar a apuração destes indícios de infrações que foram apontados pela fiscalização em 2013, observa-se uma baixa tempestividade e celeridade na apuração sancionatória da agência no caso concreto, conforme já relatado no achado 4.4.1, pois, passados mais de dois anos da conclusão do relatório dos fiscais, a Anatel ainda não adotou providências no sentido de apurar e de, se for o caso, aplicar as devidas sanções à concessionária."

f) assim sendo, deve ser preservada a determinação "b.10";

g) a informação prestada pela agência reforça a adequação da recomendação "c.1". Afinal, apesar de a proposta do novo regulamento tramitar desde 2008, a estimativa da conclusão desse normativo em 2016 não é definitiva, haja vista que o término da elaboração desse documento vem sendo reiteramente adiado, consoante exposto no relatório de auditoria (peça 138, pp. 21 e 22). Consequentemente, avalia-se que a recomendação "c.1" deve ser exarada;

h) a argumentação da agência referente às recomendações "c.2", "c.3" e "c.10" se baseia em um processo que, por estar em andamento, ainda pode ser alterado. Desta forma, não se vislumbra a necessidade de promover qualquer alteração na redação dessas recomendações;

i) a argumentação apresentada pela agência reguladora não logrou afastar a necessidade de proferir as recomendações "c.4"e "c.5";

j) considera-se que a manifestação da agência tornou dispensável a recomendação "c.6";

k) no que concerne à recomendação "c.8", as afirmações da agência corroboraram a adequação da proposta formulada pela unidade técnica. Ademais, a Anatel não expressou oposição ou ressalva à manutenção dessa recomendação. Assim sendo, ela deve ser mantida;

l) em relação à recomendação "c.9", cabe relembrar o seguinte trecho do relatório de auditoria que fundamentou a sua proposta (peça 138, p. 43):

"222. Além disso, não há uma padronização no tratamento de todas as concessionárias, haja vista que, por exemplo, em algumas RBR consta o endereço completo dos bens reversíveis, mas em outras não. Assim, é possível saber a localização exata e a metragem dos terrenos e prédios de uma concessionária, enquanto os terrenos e prédios de outra concessionária são identificados tão-somente pela palavra "terreno" ou "prédio". Ainda há uma concessionária em que o tratamento é diferente dependendo do trecho da RBR que está sendo consultado"; e

m) considera-se que a manifestação da agência relativa à recomendação "c.9" não afastou os fatores que justificaram sua proposta. Desta forma, ela deve ser mantida.

317. A unidade técnica salientou ainda que:

a) a Anatel não se manifestou acerca da determinação "b.3" e das recomendações "c.7", "c.11" e "c.12" nem sobre as ciências "d.1" e "d.2";

b) a agência descreveu alguns aspectos do controle dos bens reversíveis que já haviam sido abordados no relatório de auditoria, os quais estão relacionados na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Correspondência entre temas abordados na manifestação da Anatel e no relatório de auditoria

Assunto tratado	Referência no Informe nº 278/2015 - COUN1/COUN	Item em que foi tratado no relatório de auditoria
As diferentes origens dos bens no momento da assinatura dos contratos de concessão	Página 5	Itens 2.1 e 2.2
A previsão dos bens reversíveis nos contratos de concessão e os normativos que tratavam do tema	Páginas 5, 6, 7, 9 e 10	Item 2.2 e nos critérios de cada achado
Fiscalizações já apontadas pelo próprio relatório	Páginas 8, 10, 12 a 14, 19 e 24	Itens 4.1.1, 4.1.2, 4.2.2, 4.2.3, 4.6.1, 4.6.3, 5.1 e 5.3
Os procedimentos de envio das RBRs realizados a partir do regulamento e os problemas ocorridos nesse processo	Páginas 9, 11, 14 e 17	Item 4.6 e, de maneira geral, nos demais itens do capítulo 4
A emissão de medidas cautelares a partir das falhas nas RBRs	Páginas 16 e 17	Item 4.6.3
As alterações dos contratos de concessão ao longo de suas revisões	Páginas 6 e 7	Item 2.1
A normatização geral por meio de instrumentos inadequados com atos em casos concretos, como a Análise 131/2012-CGRZ	Páginas 15 a 17	Item 3.3.1
A publicação das RBRs no site da Anatel, embora a agência deixe de mencionar no informe que essa atuação foi resultado de uma obrigação oriunda de uma ação civil pública contra a agência	Página 17	Itens 4.1.1 e 4.5.2
A elaboração de um sistema para receber os arquivos de RBR, que também foi analisado no âmbito do relatório e que, embora a Anatel aponte que foi disponibilizado um módulo público do sistema não foi possível verificar a melhoria efetiva das fragilidades apontadas no relatório	Páginas 17, 18, 23 e 24	Itens 4.3 e 4.6.1

c) portanto, os argumentos trazidos pela Anatel com respeito a esses temas não inovam em relação ao que já foi discutido no âmbito do presente processo. Logo, não produziram qualquer impacto sobre a análise de mérito e as propostas de encaminhamento da unidade técnica.

11. CONCLUSÃO

318. Após analisar a nova manifestação da agência, a unidade técnica concluiu que as informações adicionais encaminhadas pela Anatel (peça 142) não são capazes de alterar a análise de mérito dos presentes autos expressada no relatório desta auditoria (peça 138), nem são aptas para afastar definitivamente o risco de dano ao erário, que se pretende mitigar com a proposta de determinação do item "b.7".

319. Diante do acima exposto, as auditoras propuseram:

a) considerar parcialmente implementada a recomendação exarada no item 9.2.1 do Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário;

b) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

b.1) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária em todas as suas alienações de bens reversíveis realizadas desde 1998, contendo os documentos utilizados no referido cálculo, detalhando:

b.1.1) os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o respectivo valor total obtido e a quantidade de bens alienados, mantendo os registros da relação completa de bens alienados, com as informações individuais;

b.1.2) a identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

b.1.3) a comprovação dos respectivos depósitos na conta vinculada referentes às alienações ocorridas após 25/1/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis; e

b.1.4) a comprovação da aplicação dos referidos recursos na concessão;

b.2) inclua, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, na análise sobre qualquer operação envolvendo bens reversíveis imóveis, a exigência de que a concessionária apresente à Anatel:

b.2.1) documento ou certidão emitida pela respectiva prefeitura declarando o valor venal do imóvel para fins de ITBI ou IPTU no momento da solicitação da anuência prévia da agência; e

b.2.2) após a conclusão da operação, certidão do Registro de Imóveis ou cópia da escritura pública;

b.3) apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, um plano de ação com vistas a concluir a instrução e o julgamento em todas as instâncias de todos os Pados, que versem sobre bens reversíveis, instaurados entre 2010 e 2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

b.4) adote providências com vistas a disponibilizar em seu sítio:

b.4.1) no prazo de 210 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, todas as relações de bens reversíveis (RBR) de 2009 a 2014, contendo todos os dados classificados como sendo de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina; e

b.4.2) no prazo de 60 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, aviso contendo:

- os motivos pelos quais as RBR anteriores a 2009 não estão disponíveis no sítio da Anatel;

- os números dos processos administrativos onde estão arquivadas cada uma das RBR existentes anteriores a 2009; e

- a informação de que o acesso aos dados públicos dessas RBR pode ser solicitado à agência, com fundamento nos arts. 10 e 11, § 6º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nos arts. 38 e 39 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações);

b.5) adote providências com vistas a disponibilizar em seu sítio, no prazo de noventa dias a contar da data de recebimento de cada relação de bens reversíveis (RBR), todas as RBR enviadas pelas

concessionárias a partir de 2016, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

b.6) adote providências com vistas a dar publicidade à motivação, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, da classificação de sigilo de cada campo das Relações de Bens Reversíveis;

b.7) no papel de representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da Lei Geral de Telecomunicações, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

b.7.1) à indenização dos bens reversíveis, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes da data de pagamento das referidas indenizações; e

b.7.2) a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou da propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação;

b.8) apresente ao TCU a decisão adotada, ou justifique a ausência de manifestação, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, acerca da aprovação ou não das relações de bens reversíveis (RBR) entregues pelas concessionárias de STFC desde 2007 até o exercício de 2014;

b.9) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, da redução no valor de R$ 10,5 bilhões de reais na relação de bens reversíveis, entre 2011 e 2013, do patrimônio da concessão da Oi S/A; e

b.10) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, dos indícios de descumprimento das medidas cautelares proferidas nos Atos nº Anatel 160/2011 e nº 161/2011 e no Despacho Cautelar nº 7.721/2012 - PBOAC/PBOA/SPB/Anatel, que estabeleceram a vedação de alienação de bens reversíveis pela concessionária Oi;

c) com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

c.1) conclua de forma tempestiva o processo de elaboração do regulamento dos bens reversíveis, que se encontra em tramitação desde 2008, com vistas a aperfeiçoar as atividades de controle, acompanhamento e fiscalização desses bens;

c.2) adote providências para que a regulamentação dos bens reversíveis utilize instrumentos que possibilitem maior publicidade e transparência;

c.3) defina de que forma deve ser tratada a reversibilidade dos bens de uso compartilhado entre outros serviços e o da concessão, dando publicidade ao conceito adotado pela agência, com vistas a dirimir as diferenças de interpretação existentes no setor;

c.4) estabeleça a distinção de tratamento entre os bens reversíveis conforme sua relevância para a continuidade e atualidade do serviço, sua materialidade e os riscos associados à cada um deles, com vistas a orientar e aprimorar a análise das operações de alienação, desvinculação, substituição e oneração desses bens;

c.5) avalie a conveniência e oportunidade de ingressar com ações judiciais para decretar a nulidade de operações de alienação de bens reversíveis realizadas sem a anuência da agência, com vistas a aprimorar sua atuação sancionatória;

c.6) avalie a conveniência e oportunidade de adequar as funcionalidades do sistema de controle de bens reversíveis às necessidades de controle a acompanhamento da agência, com vistas a aprimorar essa ferramenta de maneira a permitir a execução de atividades como a verificação de cada item da lista atual e sua presença nas listas anteriores;

c.7) avalie a conveniência e oportunidade de disponibilizar, anualmente, em seu sítio, relatórios contendo gráficos, tabelas e análises gerenciais sobre as relações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias, contendo uma avaliação da evolução das categorias de bens constantes das RBR ao longo dos anos, com vistas a ampliar o controle social e a transparência das informações;

c.8) avalie a conveniência e oportunidade de conferir um tratamento similar às RBR enviadas por todas as concessionárias, atribuindo o mesmo grau de sigilo aos tipos similares de campos constantes dessas relações, com vistas a aprimorar o atendimento aos princípios de impessoalidade, igualdade, imparcialidade e proporcionalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988; ao art. 38 da Lei nº 9.742/1997 e ao art. 36, parágrafo único, do Anexo da Resolução Anatel nº 612/2013;

c.9) avalie a conveniência e oportunidade de incluir na sua metodologia de acompanhamento e controle dos bens reversíveis procedimentos e informações que evidenciem a real prestação e operação do serviço, com vistas a garantir a continuidade e a atualidade do STFC, conforme previsto na Lei Geral de Telecomunicações;

c.10) avalie a conveniência e oportunidade de priorizar fiscalizações sistêmicas nos bens reversíveis, com vistas a otimizar a eficiência e a efetividade da atuação da agência e complementar as atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis; e

c.11) avalie a conveniência e oportunidade de promover maior cooperação e coordenação entre as superintendências responsáveis pelo controle, pelo acompanhamento e pela fiscalização dos bens reversíveis, com vistas a evitar retrabalho e possíveis invasões de competências;

d) com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de:

d.1) aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e sua aplicação na própria concessão, conforme previsto nos arts. 86, parágrafo único, III, e 96, V, da Lei nº 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998; nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006 e no art. 17 da Resolução Anatel nº 447/2006; e

d.2) instaurar e instruir com celeridade, conforme previsto no art. 173 da Lei nº 9.472/1997, os processos destinados à apuração dos indícios de descumprimento de obrigações legais, regulamentares ou contratuais relativas aos bens reversíveis e à avaliação do eventual cabimento das sanções previstas na legislação e nos contratos de concessão;

e) considerar sigilosas as peças 15, 23, 30, 31, 37, 44, 66, 75, 76, 77, 85, 87, 88, 89, 92, 97, 98, 99, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 e 135 destes autos, com fundamento nos arts. 4º, § 2º, e 5º, § 4º, da Resolução TCU nº 254/2013;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem:

f.1) à Anatel;

f.2) ao Ministério das Comunicações;

f.3) à Controladoria-Geral da União;

f.4) à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

f.5) à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

f.6) à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados;

f.7) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC);

f.8) ao Ministério Público Federal; e

g) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

320. O Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Seinfra AeroTelecom e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 145 e 146).

É o Relatório.

VOTO

I - Introdução

Trata-se de auditoria realizada com vistas a avaliar a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação, ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização dos bens reversíveis, em conformidade com o disposto nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e na Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

2. Segundo as concessionárias que atuam nesse setor, em 2011, existiam mais de oito milhões de bens reversíveis, avaliados em R$ 108,3 bilhões, o que demonstra claramente a elevada materialidade das questões ora postas sob comento. Contudo, cumpre salientar que a equipe de auditoria identificou diversas inconsistências no processo de controle e acompanhamento desses bens, o que pode indicar que esses números não são exatos.

3. A importância da reversibilidade de bens também deriva do fato de a conservação dos ativos e o seu efetivo controle garantirem a atualidade e a continuidade de um serviço público essencial, mesmo após o término de um contrato de concessão, já que esses bens, nesse caso, serão devolvidos à União, que eventualmente terá de indenizar as concessionárias pelos investimentos por elas realizados que ainda não tenham sido amortizados.

4. Visando facilitar a compreensão do tema tratado nestes autos, dividi meu Voto em três partes além da presente introdução. Na primeira, apresentarei uma visão geral do STFC e dos bens reversíveis, com vistas a fornecer ao leitor os elementos indispensáveis à compreensão das questões aqui abordadas. Em seguida, abordarei os achados da equipe de auditoria, buscando oferecer uma visão atualizada dos problemas com que o controle dos bens reversíveis no âmbito do STFC se defronta. Finalmente, na terceira e última parte, tecerei considerações relevantes para o deslinde das questões ora postas.

II – **Visão geral**

2.1. Breve histórico do processo de concessão do STFC e de privatização do Sistema Telebras

5. Desde o início da prestação dos serviços de telefonia no Brasil, no final do século XIX, o regime e a competência para a outorga desses serviços foram modificados diversas vezes, tendo sido adotados vários modelos. As empresas públicas Embratel e Telebras, criadas em 1962 e 1972, respectivamente, chegaram a coexistir com várias empresas privadas que eram titulares de concessões de telefonia. Conforme estabelecia a política de estado vigente na época, ao expirarem os prazos de concessão dessas empresas, a Embratel e a Telebras foram assumindo esses serviços e ampliando sua atuação por todo o país. Parte dos atuais bens imóveis classificados como bens reversíveis são originários do período entre 1970 e o início dos anos 1990.

6. Em 1995, 95% da planta de telefonia existente à época correspondia à Embratel, que prestava serviços de telefonia de longa distância nacional e internacional, e à Telebras, **holding** que também controlava as empresas públicas regionais que prestavam serviços de telefonia fixa e móvel por todo o Brasil, compondo o chamado Sistema Telebras. Os 5% restantes estavam distribuídos entre a empresa privada Companhia Telefônica Brasil Central (CTBC) do grupo Algar e as estatais CRT (do governo do Rio Grande do Sul), Sercomtel (da Prefeitura de Londrina - PR) e Ceterp (da Prefeitura de Ribeirão Preto - SP).

7. Em 15/8/1995, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 8 que deu a seguinte redação ao art. 21, XI, da Constituição Federal de 1988:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;"

8. Posteriormente, a Lei nº 9.472, de 16/7/1997, também conhecida como Lei Geral de Telecomunicações – LGT, criou a Anatel, definiu o novo modelo de concessão do STFC e estabeleceu o processo de desestatização das empresas do sistema Telebras.

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

- reestruturação da Telebras em três empresas **holdings** de telefonia fixa local, uma de longa distância e oito de telefonia móvel, conforme disposto no Decreto nº 2.546, de 14/4/1998;

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

- assinatura, no dia 2/6/1998, de setenta contratos de concessão de STFC de idêntico teor, com todas as empresas que prestavam os serviços de telefonia fixa;

- publicação, no dia 10/6/1998, do Edital MC/BNDES nº 1/1998, cujo objeto foi a alienação das ações equivalentes a 51,79% do capital votante de cada empresa do sistema Telebras; e

- realização, em 29/7/1998, do leilão conhecido como privatização da Telebras, com preço mínimo total de R$ 10,67 bilhões para todas as empresas de STFC.

10. Friso que, ao instituir o Programa Nacional de Desestatização, a Lei nº 9.491/1997 positivou o conceito de que a privatização abrange somente a transferência de ativos ou ações de empresas estatais para o setor privado. Ademais, saliento que a concessão de serviços públicos e a privatização das empresas públicas são modalidades de desestatização, conforme estabelecido nos incisos I e VI do art. 4º da referida lei. Por fim, esclareço que, neste Voto, o termo privatização será utilizado com o sentido legal acima mencionado.

11. Cabe esclarecer, ainda, que, no caso do serviço público de telefonia fixa comutada, a competência continua sendo da União, que apenas delega a prestação do serviço às empresas, sejam elas públicas como a Sercomtel ou privadas como a CTBC, por intermédio de concessão ou autorização.

12. Aduzo que a desestatização pode se dar por meio da concessão isolada ou da venda da estatal juntamente com a concessão da qual essa entidade era titular. Os casos da Sercomtel e da CTBC correspondem à primeira situação, enquanto o do Sistema Telebras corresponde à segunda, pois essas empresas eram concessionárias do STFC desde o dia 2/6/1998 e foram privatizadas no dia 29/7/1998, quando tiveram seu controle acionário transferido do poder público para a iniciativa privada.

13. Entre os ativos que compunham o patrimônio das empresas privatizadas, constavam:

- as concessões em si, cujos contratos previam os direitos e deveres dos respectivos signatários;

- os bens relacionados com o serviço de STFC, como redes e imóveis; e

- outros bens não relacionados com o serviço de telefonia fixa, como clubes de funcionários.

14. O art. 207, § 1º, da LGT previa que o fim das concessões de STFC ocorreria no dia 31/12/2005, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos. Em dezembro de 2005, as referidas concessões foram prorrogadas até 2025, tendo sido assinados setenta contratos de idêntico teor, cujas cláusulas 3.2 estabeleceram a possibilidade de revisões quinquenais para estabelecer novos condicionamentos e novas metas para a universalização e a qualidade.

15. Após diversos movimentos societários, como aquisições e incorporações, existem atualmente somente seis concessionárias de STFC:

- empresas originárias da privatização do Sistema Telebras: Embratel (Grupo Claro), Telefônica (Grupo Vivo) e Brasil Telecom e Telemar, ambas do Grupo Oi; e

- empresas sem relação com a privatização do Sistema Telebras: Sercomtel (Prefeitura de Londrina – PR) e Companhia Telefônica Borda do Campo - CTBC (Grupo Algar).

2.2. Conceituação jurídica dos bens reversíveis no âmbito da concessão de STFC

16. Segundo Alexandre Santos de Aragão, a concessão de serviço público (Direito dos Serviços Públicos, 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 542):

"É a delegação contratual e remunerada da execução de serviço público a particular para, por sua conta e risco, explorá-lo de acordo com as disposições contratuais e regulamentares pertinentes, por determinado prazo, findo o qual os bens afetados à prestação do serviço, devidamente amortizados, voltam ou passam a integrar o patrimônio público."

17. Assim, os bens reversíveis são aqueles afetados à prestação do serviço, que serão revertidos ao poder público ao término da concessão, independentemente de terem sido transferidos ao concessionário no momento da concessão ou de terem sido incorporados pelo concessionário ao serviço durante a execução do contrato. Aduz-se que, quando da sua reversão ao Poder Concedente, somente serão indenizados, na forma do contrato, os bens que ainda não tiverem sido amortizados.

18. Saliento que, consoante exposto por Floriano de Azevedo Marques Neto (Bens Públicos: Função Social e exploração econômica: O regime jurídico das utilidades públicas. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 170):

"De antemão, sabe-se que o domínio destes bens está condicionado à continuidade da prestação do serviço por seu titular. Extinta a delegação, é dizer, cessada a validade do título autorizador da prestação, o bem não mais pertencerá ao delegatário. Não por punição, mas por terem sido seus custos amortizados ou mesmo por ter sido o bem originalmente de propriedade do poder concedente. Assim será pelo fato de que, no caso dos bens reversíveis, a afetação é predominante sobre a titularidade."

19. Marques Neto também afirmou que a reversão dos bens não constitui uma operação de aquisição desses bens. Caso contrário, quando da outorga da prestação de serviços públicos já em operação a particulares *"seria obrigatório o pagamento pelo delegatário de ônus, no mínimo correspondente ao valor patrimonial dos bens empregados no serviço que, no momento inicial, lhe são transferidos"*.

20. No presente caso, a cessão dos bens reversíveis foi realizada a título gratuito nos termos do art. 207, § 1°, da Lei Geral de Telecomunicações - LGT, a seguir transcrito:

"Art. 207. No prazo máximo de sessenta dias a contar da publicação desta Lei, as atuais prestadoras do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral, inclusive as referidas no art. 187 desta Lei, bem como do serviço dos troncos e suas conexões internacionais, deverão pleitear a celebração de contrato de concessão, que será efetivada em até vinte e quatro meses a contar da publicação desta Lei.

§ 1° A concessão, cujo objeto será determinado em função do plano geral de outorgas, será feita a título gratuito, com termo final fixado para o dia 31 de dezembro de 2005, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos, a título oneroso, desde que observado o disposto no Título II do Livro III desta Lei."

21. Cabe destacar que, mesmo no âmbito da privatização das empresas do Sistema Telebras, não houve avaliação específica nem pagamento do valor patrimonial dos bens empregados no serviço, já que a precificação se baseou no fluxo de caixa e na geração de receitas futuras das empresas.

22. Sobre os bens reversíveis serem públicos ou privados, Marques Neto frisou que:

"Na verdade, esses bens, quer tenham sido aportados pelo Estado quando da delegação, quer tenham sido adquiridos pelo delegatário no curso da concessão (estando portanto civilisticamente registrados em seu nome), não se enquadram com facilidade nas categorias básicas tradicionais dos bens até o momento formuladas pela doutrina brasileira (bens públicos versus bens privados).

(...)

Poder-se-ia dizer que, durante a concessão, são propriedades privadas sujeitas a uma série de ônus reais (inalienabilidade, impenhorabilidade e destinação predeterminada) e à condição resolutiva do fim da delegação."

23. Importa destacar que, conforme disposto no art. 210 da Lei Geral das Telecomunicações:

"as concessões, permissões e autorizações de serviço de telecomunicações e de uso de radiofreqüência e as respectivas licitações regem-se exclusivamente por esta Lei, a elas não se aplicando as Leis n° 8.666, de 21 de junho de 1993, n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, n° 9.074, de 7 de julho de l995, e suas alterações".

24. Assim sendo, cabe verificar o que a LGT dispõe sobre os bens reversíveis. Saliento que o art. 93, XI, dessa norma prevê que os contratos de concessões indicarão esses bens, se existirem.

25. No nível infralegal, friso que a reversão dos bens das concessões para o patrimônio da agência está prevista no inciso III do art. 3º do anexo I do Decreto nº 2.338/1997, que aprovou o Regulamento da Anatel, **verbis**:

"Art.3º O patrimônio da Agência é constituído:

(...)

III - pelos bens que reverterem ao poder concedente em decorrência das outorgas de serviços de telecomunicações;"

26. Já nos contratos de concessão celebrados em 1998, os bens reversíveis foram disciplinados por diversas cláusulas, em especial as constantes dos Capítulos XXI (sobre os bens vinculados à concessão) e XXII (sobre o regime da reversão). Entre essas cláusulas destacam-se as seguintes:

"Cláusula 21.1. – Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária e que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 1 – Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local.

(...)

§ 2º Em relação aos bens vinculados à concessão, a Concessionária somente poderá empregar diretamente na prestação do serviço ora concedido equipamentos, infra-estrutura, logiciários ou quaisquer outros bens que não sejam de sua propriedade mediante prévia e expressa anuência da Anatel.

(...)

Cláusula 22.1. – Quando da extinção da concessão reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão na forma do Capítulo XXI supra, resguardado à Concessionária o direito às indenizações previstas na legislação e neste Contrato.

Cláusula 22.2. – A Concessionária se obriga a entregar os bens reversíveis em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, sem prejuízo do desgaste normal resultante do seu uso."

27. Entre as alterações promovidas nos contratos firmados em 2006 (peça 50) e 2011 (peça 51), no que concerne aos bens reversíveis, destacam-se as seguintes:

"Cláusula 22.1. – Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária, bem como de sua controladora, controlada, coligada ou de terceiros, e que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 1 – Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local.

(...)

§ 2º Integram também o acervo da concessão as atividades e os processos necessários à prestação do STFC em regime público, objetivando à preservação da continuidade do serviço, levando em consideração a essencialidade desses itens e as constantes mudanças tecnológicas inerentes à sua prestação.

(...)

§ 5º A Concessionária se obriga, nos termos da regulamentação, a apresentar, anualmente, relação contendo os bens vinculados à concessão, conforme definição constante da cláusula 22.1.

§ 6º A regulamentação disporá sobre a identificação e o controle dos bens reversíveis, em especial, quanto aos casos de alienação, oneração ou substituição, que dependerão de prévia aprovação da Anatel, devendo estes bens estar claramente identificados na relação apresentada anualmente pela Concessionária.

§ 7º Os bens indispensáveis à prestação do serviço e que sejam de uso compartilhado pela Concessionária, fazem parte da relação apresentada anualmente pela Concessionária."

28. Observa-se que, em consonância com o que foi estabelecido nos contratos sob comento, ao término da concessão, serão revertidos os bens vinculados à ela. Assim, todos os bens denominados como *"vinculados à concessão"* são reversíveis.

29. Em vez de trazerem listas nominais de todos os bens reversíveis, os Anexos 1 dos contratos contêm uma relação de categorias de bens. Desde 1998, a única alteração nesse anexo foi a inclusão dos equipamentos e das redes instalados em cumprimento às metas previstas no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) II, que compõem o chamado **backhaul** (parte da rede hierárquica de telecomunicações responsável por fazer a ligação entre o núcleo da rede, ou **backbone**, e as sub-redes periféricas). Note-se que a reversibilidade desses bens foi apontada pelo TCU no Acórdão nº 3.305/2010 - Plenário.

30. Aduz-se que o art. 101 da LGT estabelece que *"a alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependerá de prévia aprovação da Agência"*. Já o parágrafo único do art. 102 dessa lei estabelece que *"a reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido."*

31. Depreende-se que, no caso do serviço de telecomunicações prestado no regime público, os bens reversíveis destinam-se a assegurar as respectivas continuidade e atualidade.

32. A obrigação de assegurar a continuidade do STFC está prevista no art. 64 da Lei Geral de Telecomunicações (para a União) e no art. 79 (para a concessionária), **verbis**:

"Art. 64. Comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar.

Parágrafo único. Incluem-se neste caso as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral".

"Art. 79. A Agência regulará as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público.

§ 1° Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

§ 2° Obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso".

33. Em consonância com esses dispositivos legais, o Capítulo VI dos contratos celebrados em 1998 e o Capítulo VII dos contratos firmados em 2006 e 2011 estabeleceram as obrigações relativas à continuidade.

34. Já o dever de manter a atualidade do serviço está previsto nas cláusulas 5.3 e 6.1 dos contratos de concessão e no art. 3º, IV, do regulamento de bens reversíveis da Anatel. Esses instrumentos conceituam a atualidade como uma das condições para aferir a qualidade do serviço, que é um pressuposto da concessão. Em sintonia com esses normativos, considera-se que novos equipamentos que sejam indispensáveis para a prestação do serviço são bens reversíveis do STFC.

35. Por fim, lembro que o art. 86, parágrafo único, III, da LGT, incluído pela Lei nº 12.485/2011, determina que:

"Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente serviços de telecomunicações. (Redação dada pela Lei nº 12485, de 2011)

Parágrafo único. Os critérios e condições para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pela concessionária obedecerão, entre outros, aos seguintes princípios, de acordo com regulamentação da Anatel:

(...)

III - existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público no que tange aos bens reversíveis."

36. Nessa mesma linha, o inciso I da cláusula 16.1. dos contratos celebrados em 1998 e a cláusula 17.1 dos contratos firmados em 2006 e 2011 dispõem que incumbe à agência *"acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas, especificações e instruções estabelecidas no contrato e em seus anexos"*.

2.3. Visão geral dos bens reversíveis

37. A Tabela 1, a seguir, mostra o valor total do custo de aquisição de todos os bens reversíveis que foram declarados pelas concessionárias de STFC. Ressalva-se que foram identificadas inconsistências nas Relações de Bens Reversíveis - RBR e nos procedimentos de controle e acompanhamento, o que pode indicar que esses números não são exatos.

Tabela 1 – Valor total dos bens reversíveis em 2010, 2011 e 2013 (*) (R$ bilhões)

Concessionária	2010 (A)	2011 (B)	% de variação 2011/2010 (B-A)/A	2013 (C)	% de variação 2013/2010 (C-A)/A	% de variação 2013/2011 (C-B)/B
Oi	58,85	58,48	-0,6	51,94	-11,7	-11,2
Brasil Telecom	25,61	24,08	-6,0	Nd	nd	nd
Telemar	33,25	34,40	3,5	Nd	nd	nd
Telefônica	37,87	38,93	2,8	40,94	8,1	5,2
Embratel	9,67	9,38	-3,1	10,46	8,1	11,5
CTBC	1,07	1,22	14,9	1,33	24,6	8,4
Sercomtel	0,30	0,31	2,3	0,33	8,8	6,4
Total	**107,76**	**108,32**	**0,5**	**105,00**	**-2,6**	**-3,1**

Fontes:
- para 2010: Anexo I do Informe nº 68/2011-PBOAC/PBOA;
- para 2011: documento publicado pela Anatel no seu sítio em 2012;
- para 2013: Ofício nº 164/2014/AUD-Anatel.

Legendas:
(*) Não foram considerados os valores referentes ao ano de 2012 pelo fato de esses dados não estarem agregados de forma a permitir uma análise mais detalhada;
nd – não discriminado devido ao fato de que ambas as concessionárias pertenciam ao Grupo Oi.

38. Observa-se que o valor total dos bens reversíveis em 2013 atingia R$ 105 bilhões, com uma redução superior a R$ 3 bilhões quando comparado com o montante declarado em 2011. Nota-se, ainda, que a Oi foi a única concessionária que apresentou redução do seu montante de bens reversíveis entre 2010 e 2013, da ordem de 11,7%.

39. A Tabela 2 abaixo mostra o valor residual dos bens reversíveis, ou seja, a quantia investida que ainda não foi amortizada. Segundo os dados fornecidos pela Anatel, em 2013, o valor não amortizado dos bens reversíveis atingia R$ 17,7 bilhões. Cabe ressaltar que foram identificadas inconsistências nas RBR e no tratamento conferido pela Anatel a esses valores depreciados, as quais podem comprometer a confiabilidade, a atualidade e a fidedignidade desses números.

Tabela 2 – Valor não amortizado dos bens reversíveis em 2010, 2011 e 2013 (*) (R$ bilhões)

Concessionária	2010 (A)	2011 (B)	% de variação 2011/2010 (B-A)/A	2013 (C)	% de variação 2013/2010 (C-A)/A	% de variação 2013/2011 (C-B)/B
Oi	9,61	7,37	-23,3	7,15	-25,6	-3,0
Brasil Telecom	4,69	2,80	-40,2	Nd	nd	nd
Telemar	4,92	4,56	-7,2	Nd	nd	nd
Telefônica	6,81	6,71	-1,4	6,99	2,7	4,1
Embratel	3,15	2,95	-6,2	3,15	0,0	6,6
CTBC	0,20	0,26	29,2	0,33	66,1	28,5
Sercomtel	0,09	0,08	-12,4	0,08	-10,5	2,1
Total	**19,85**	**17,37**	**-12,5**	**17,69**	**-10,9**	**1,9**

Fontes:
- para 2010: anexo I do Informe nº 68/2011-PBOAC/PBOA;
- para 2011: documento publicado pela Anatel no seu sítio em 2012;
- para 2013: Ofício nº 164/2014 - AUD-Anatel.

Legendas:
(*) Não foram considerados os valores referentes ao ano de 2012 pelo fato de esses dados não estarem agregados de forma a permitir uma análise mais detalhada;
nd – não discriminado devido ao fato de que ambas as concessionárias pertenciam ao Grupo Oi.

2.4. Estrutura organizacional da Anatel responsável pelos bens reversíveis

40. Desde a criação da Anatel, a questão dos bens reversíveis foi tratada, principalmente, por duas grandes

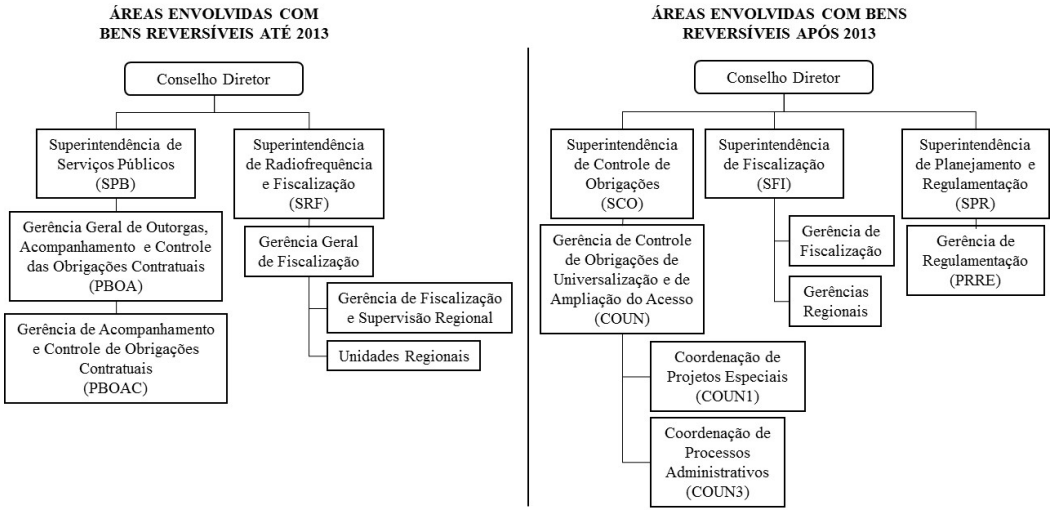


Figura 1 – Organograma das áreas responsáveis pelos bens reversíveis na Anatel

Fonte: Regimentos Internos da Anatel aprovados pelas Resoluções Anatel 270/2001 e 612/2013.

41. Entre 1998 e 2013, o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis estiveram a cargo da Superintendência de Serviços Públicos (SPB), enquanto a fiscalização era exercida pela Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF). Após a reestruturação da agência, ocorrida em 2013, o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis passaram a ser executados pela Superintendência de Controle de Obrigações (SCO), que praticamente absorveu a estrutura e o pessoal da SPB que anteriormente executava tais atribuições. Já a Superintendência de Fiscalização (SFI) manteve praticamente intacta a antiga estrutura da SRF e a competência para elaborar o regulamento de bens reversíveis foi da SPB para a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR).

III - Achados de auditoria

42. O controle dos bens reversíveis do STFC foi tratado incidentalmente pelo TCU no processo de acompanhamento da transferência do controle societário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar, o qual foi autuado em atendimento à determinação exarada pelo Ministro Relator Raimundo Carreiro, por meio de Comunicação ao Plenário efetuada na sessão de 30/7/2008.

43. Após a realização de inspeção e diligências à Anatel, o Ministro Relator decretou medida cautelar, por meio de decisão monocrática adotada no dia 17/12/2008, tendo determinado que a Anatel se abstivesse de deliberar sobre a anuência prévia para essa operação e solicitado, entre outros pontos:

"b. a disponibilidade de informações corretas e tempestivas sobre o conjunto de bens reversíveis, tais como, equipamentos de comutação, transmissão, terminais, infra-estrutura, prédios, entre outros, (...) para atender ao disposto nos arts. 100 a 102 da Lei Geral de Telecomunicações."

44. A medida cautelar em tela foi revogada pelo Ministro Relator, com fulcro no Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à Agência Nacional de Telecomunicações – PFE nº 222/2008, no qual restou consignado que a agência possuía *"absoluto controle da relação dos bens reversíveis das concessionárias"*.

45. Todavia, o relatório que fundamentou o Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário apontou as dificuldades enfrentadas pela Anatel para disponibilizar informações básicas sobre o controle de bens reversíveis, além de ressaltar o baixo número de fiscalizações realizadas sobre esse tema desde 1998. Diante disso, o Relator afirmou que:

"É imprescindível uma evolução no modo como o controle atual é feito, visto que não é capaz de garantir um acompanhamento adequado da relação desses bens. O simples aprimoramento do regulamento (...) não é garantia de que o controle será mais efetivo."

46. Assim sendo, no mencionado Acórdão nº 2.468/2010 – Plenário, o Tribunal dispôs que:

"9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

9.2.1. dada a situação atual do controle dos bens reversíveis, realize periodicamente ações de fiscalização e desenvolva novos métodos, de forma a permitir que exista razoável certeza de que as relações de bens reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC são fidedignas e atuais;"

47. Quanto aos achados desta fiscalização, saliento que, em síntese, a equipe de auditoria afirmou que a regulamentação elaborada pela Anatel não abrange todos os aspectos necessários para o controle fidedigno dos bens reversíveis. Além disso, teria sido constatado que o processo de controle e acompanhamento desses bens não assegura a fidedignidade e a atualidade das informações quantitativas e qualitativas a eles relativas, tendo em vista que:

a) foram realizadas poucas ações de controle, acompanhamento e fiscalização dos bens sob comento entre os anos de 1998 e 2006;

b) existem significativas fragilidades nos atuais procedimentos de análise e acompanhamento das alienações, substituições, desvinculações e onerações dos bens reversíveis e da celebração de contratos referentes à utilização de bens de terceiros;

c) a alocação de recursos humanos e tecnológicos na área responsável pela adoção dos procedimentos citados no item anterior é inadequada;

d) o processo de apuração de indícios de irregularidades e eventual aplicação de penalidades é ineficaz;

e) existem empecilhos para o controle social dos bens reversíveis; e

f) a fiscalização dos bens reversíveis apresenta falhas e enfrenta dificuldades que comprometem sua eficácia.

48. Com espeque nessas considerações, a equipe de auditoria concluiu que os atuais métodos de controle e acompanhamento de bens reversíveis não são suficientes para assegurar a continuidade e a atualidade do STFC.

IV – Considerações sobre os achados de auditoria

49. Preliminarmente, manifesto minha concordância no essencial com a análise empreendida pela unidade técnica, a qual incorporo desde já às minhas razões de decidir, com as ressalvas que externarei a seguir. Contudo, entendo necessário tecer considerações adicionais, o que passo a fazer.

4.1. Quanto ao processo de regulamentação da Anatel e a legislação vigente sobre os bens reversíveis

50. Merecem destaque as seguintes fragilidades detectadas na regulamentação da Anatel relativas aos bens reversíveis:

a) divergências sobre a interpretação dessa regulamentação;

b) ausência de metodologia a ser observada no processo de controle e acompanhamento;

c) carência de maior legitimidade, previsibilidade e segurança jurídica; e

d) falta de tempestividade na elaboração do regulamento dos bens reversíveis.

4.1.1. Divergências de interpretação sobre a regulamentação de bens reversíveis

51. O art. 102 da LGT prevê que *"a extinção da concessão transmitirá automaticamente à União a posse dos bens reversíveis"*. Já a cláusula 23.1 dos contratos de concessão de STFC afirma que, nessa situação, *"reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão"*. Assim sendo, verifica-se que o contrato não cita explicitamente a transferência da posse dos bens. Nesse sentido, essa regra contratual se aproxima daquela inscrita no art. 35, § 1°, da Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões), **verbis**:

"Art. 35. Extingue-se a concessão por:

(...)

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, conforme previsto no edital e estabelecido no contrato."

52. Essa diferença de redação gerou uma dúvida no setor sobre o que seria revertido ao final do contrato: somente a posse dos bens ou a posse juntamente com a propriedade?

53. Visando esclarecer essa questão, a Anatel, no dia 7/4/2011, por meio de um comunicado à imprensa, assinalou que:

"5.26. Nesse ponto, faz-se mister pontuar que, conforme salientado em esclarecimento prestado pela Agência à sociedade, por meio de nota publicada no sítio da Anatel (www.anatel.gov.br), em 07 de abril de 2011, 'embora reversíveis à União ao término da concessão [...] tais bens não pertenciam e não pertencem à União'. Neste sentido, assevera-se que a definição de bens reversíveis não se subsume ao conceito de bens públicos".

54. Outra questão relevante diz respeito à reversibilidade dos bens compartilhados com os demais serviços autorizados pela agência, que está prevista no § 7° da cláusula 22.1 dos contratos de concessão e no art. 11 da Resolução Anatel nº 447/2006. Tais normas estabelecem que os bens reversíveis utilizados pela Prestadora ou tornados disponíveis a terceiros para prestação de outros serviços de telecomunicações de interesse coletivo *"permanecem integralmente revestidos do ônus da reversibilidade"*. Porém, esse entendimento não é uniforme na agência e não há um detalhamento claro desse conceito para as concessionárias e os demais atores do setor.

55. Nas Consultas Públicas – CP promovidas pela Anatel, tem-se procurado chegar a um consenso sobre essa última questão. Nesse sentido, por exemplo, nas contribuições 6 e 18 da CP nº 52/2010, as concessionárias sugeriram à Anatel que fosse adotado um modelo no qual o bem tido como reversível, que for de uso compartilhado, seja considerado reversível apenas na proporção de sua utilização para o serviço concedido prestado sob o regime público.

56. Já na contribuição 5 da CP nº 53/2013 foi afirmado que:

"É importante considerar que, à época da desestatização, ainda não existiam, em larga escala, como ocorre hoje em dia, as plataformas multisserviço, que são caracterizadas por uma infraestrutura capaz de prestar diferentes serviços de telecomunicação de forma compartilhada.

(...)

Além da Resolução específica sobre Bens Reversíveis, este momento de estabelecimento de novos condicionamentos dos Contratos de Concessão representa uma importante oportunidade para rever as regras e definições de forma a torna-las aderentes à realidade vivenciada hoje pelo setor de telecomunicações."

57. Aduzo que, na contribuição 80 da CP nº 26/2014, a concessionária Telefônica enfatizou que a LGT, o contrato de concessão e a regulamentação absorveram o conceito de reversibilidade. Contudo, apesar de esse conceito estar doutrinariamente definido, *"observam-se interpretações da regulamentação que não só desvirtuam o instituto, como acabam gerando insegurança jurídica e um grande desincentivo a investimentos"*.

58. A Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE) também tem contribuído para esse debate. Assim, por exemplo, no seu Parecer relativo ao Processo da Anatel nº 53500.005979/2012, esse órgão esclareceu que:

"235. Por fim, é possível ainda que bens que anteriormente serviam apenas à prestação do SMP [serviço móvel pessoal] ou outros serviços de telecomunicações, passem a servir total ou parcialmente ao STFC, transformando tais bens em necessários à manutenção do serviço público com continuidade, atualidade e modicidade tarifária, situação na qual esse bem passará a ser considerado como bem reversível."

59. Nesse contexto, entendo que o dinamismo do setor de telecomunicações e a evolução tecnológica experimentada por esse setor geraram uma convergência de serviços em uma mesma rede que, por afetar diretamente os bens reversíveis, demanda que a Anatel se pronuncie com maior clareza sobre o instituto da reversibilidade e suas regras.

4.1.2. Ausência de regulamentação da metodologia de controle e acompanhamento de bens reversíveis

60. O Conselho Diretor da Anatel delegou às Superintendências de Serviços Públicos (SPB) e de Controle de Obrigações (SCO), respectivamente, as competências referentes às análises relativas às anuências prévias para desvinculação, alienação, substituição e oneração de bens reversíveis. Entretanto, não foram normatizados nem esclarecidos os critérios a serem utilizados nessas análises, o que prejudica o processo de controle dos bens em tela.

61. Diante disso, o referido Conselho tem aproveitado a avaliação de casos concretos para completar o regulamento vigente, por meio da definição de diretrizes gerais a serem seguidas pela área de controle e acompanhamento de bens reversíveis.

62. Também foi detectada a ausência de critérios para avaliar o valor da concessão no momento em que a agência analisa a possibilidade de venda de bens da concessionária. Esse tema ganha significativa relevância quando se tem em mente o peso do conjunto de bens existentes para o estabelecimento do valor da concessão.

63. Sopesada a relevância dessa questão, julgo que a Anatel deve definir com clareza os critérios a serem utilizados pela agência, sob pena de comprometer a fidedignidade e a atualidade da sua análise e, por via de consequência, prejudicar a continuidade do serviço ou gerar eventuais pagamentos de indenizações indevidas.

4.1.3. Carência de maior legitimidade, previsibilidade e segurança jurídica

64. A unidade técnica apontou a existência dos seguintes fatores, que diminuem a legitimidade, previsibilidade e segurança jurídica da regulamentação da Anatel relativa aos bens reversíveis:

- não houve atualização dos normativos existentes, apesar das demandas nesse sentido apresentadas por atores diretamente afetados pelo regulamento sob comento;

- a interpretação conferida pela agência às exigências previstas na regulamentação de bens reversíveis foi alterada, sem que tivessem sido promovidas modificações no respectivo regulamento ou em outros atos normativos; e

- a regulamentação teria incorporado instrumentos não previstos e inadequados.

65. Cabe destacar que, consoante disposto no art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações, a agência deve atuar com observância do Princípio da Publicidade. Contudo, a equipe de auditoria identificou documentos internos da agência, como a Análise nº 131/2012 - GCRZ, que definiram critérios para a análise dos bens reversíveis e não tiveram a devida divulgação, uma vez que as concessionárias não foram informadas sobre essa decisão do ente regulador.

66. Aduzo que a definição de padrões para avaliar bens reversíveis por meio de decisões adotadas em relação a casos concretos, constatada em alguns casos pela equipe de auditoria, prejudica a transparência desses critérios.

67. Por fim, destaco que foi constatada a baixa transparência dos critérios que definem o conteúdo e o processamento das Relações de Bens Reversíveis - RBR e dos inventários.

68. Por outro lado, cabe ressaltar que a Anatel buscou atualizar seus normativos, sem contudo abordar alguns temas importantes cuja análise havia sido demandada pelos atores diretamente afetados pelo regulamento em tela, o que prejudica a previsibilidade e a segurança jurídica. Aduzo que a utilização pela Anatel de instrumentos, como as decisões do seu Conselho Diretor, que não contam com a devida publicidade, não soluciona esse problema.

4.1.4. Falta de tempestividade na regulamentação dos bens reversíveis

69. A equipe de auditoria constatou uma demora superior a cinco anos na elaboração do regulamento de bens reversíveis. Além disso, foi verificada a existência de um lapso temporal acima de seis anos, contados desde o início do processo de revisão do regulamento, para completar sua revisão. Avalio que essa falta de tempestividade tende a prejudicar a efetividade do controle de bens.

70. O art. 101 da LGT e a cláusula 16.1 dos contratos de concessão firmados em 1998 atribuíram à Anatel a competência para fiscalizar os bens reversíveis e autorizar operações que os envolvessem. A menção expressa à regulamentação pela agência foi inserida nos contratos assinados

em 2006, tendo sido mantida nos contratos celebrados em 2011. Entretanto, o regulamento da Anatel que definiu a forma de controle e acompanhamento dos bens reversíveis entrou em vigência em 2006 e ainda não foi atualizado, embora esteja em tramitação na agência desde 2008 o processo nº 53500.002058/2008, que trata da proposta de uma nova regulamentação.

71. Durante o exercício de 2008, a Anatel decidiu ampliar a abrangência da revisão, considerando a quantidade de indícios de descumprimentos apontados pelas primeiras fiscalizações sistêmicas realizadas pela agência, o baixo número de pedidos de anuência prévia e a demora na tramitação média de onze meses até a concessão dessas anuências. Uma consulta pública foi realizada inicialmente entre os dias 21/12/2010 e 18/3/2011, no âmbito da qual foram promovidas três audiências públicas. Posteriormente, o término do prazo dessa consulta foi prorrogado para 16/9/2011.

72. Em 19/1/2012, a agência publicou o resultado da análise das 265 contribuições apresentadas nessa consulta pública e encaminhou o processo para a Procuradoria que, em 26/7/2013, concluiu seu parecer. Até o presente momento, este processo ainda não foi concluído.

73. Cabe enfatizar que a elaboração e a aprovação de um novo Regulamento de Bens Reversíveis estavam previstas no Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), aprovado pela Resolução Anatel nº 516, de 30/10/2008. Além disso, a revisão desse regulamento também foi prevista nas Agendas Regulatórias 2.013/2014 e 2.014/2015, que foram veiculadas, respectivamente, pelas Portarias Anatel nº 710/2013 e nº 643/2014. Ademais, saliento que a proposta da Agenda Regulatória 2015/2016, colocada em consulta pública em 26/6/2015, prevê que a aprovação final da nova regulamentação ocorra no dia 30/6/2016.

74. Por fim, friso que a lentidão observada no processo de atualização da regulamentação de bens reversíveis pode causar a obsolescência e o descumprimento reiterado dessa norma.

75. A Anatel, em suas considerações adicionais, informou que:

a) a minuta de Agenda Regulatória em discussão na agência prevê que a aprovação final do novo regulamento de bens reversíveis ocorra no 2º semestre de 2016;

b) a regulamentação vigente dispõe que *"os bens compartilhados com outros serviços de telecomunicações de interesse coletivo permanecem integralmente revestidos do ônus da reversibilidade"*;

c) as questões tratadas nesta seção do presente Voto estão sendo discutidas no âmbito da proposta do novo regulamento;

d) atualmente, o regulamento não faz a distinção de tratamento entre os bens reversíveis conforme sua relevância para a continuidade e atualidade do serviço, sua materialidade e os riscos associados a cada um deles. Contudo, essa distinção é adotada como premissa nas análises de pedidos de anuência à alienação de bens reversíveis; e

e) a cláusula 17.1, inciso XXII, do contrato de concessão prevê que a agência pode determinar o cancelamento de alienações realizadas sem a sua anuência. Contudo, a Anatel não informou se essa cláusula já foi utilizada pela agência.

76. Após analisar essas alegações da agência, entendo que, tendo em vista os sucessivos atrasos verificados no processo de aprovação dessa norma e a relevância dos pontos ora analisados, devem ser exaradas as recomendações descritas no parágrafo abaixo.

4.1.5. Encaminhamento

77. Considerando o exposto nos itens acima, julgo que deve ser recomendado à Anatel que:

a) conclua, no menor espaço de tempo possível, a elaboração do Regulamento de Acompanhamento e Controle dos bens reversíveis, que se encontra em tramitação desde 2008, com vistas a dar o suporte necessário às respectivas atividades de controle, acompanhamento e fiscalização;

b) adote providências para que a regulamentação sobre os bens reversíveis se dê por meio de instrumentos que possibilitem maior publicidade e transparência;

c) defina de que forma deve ser tratada a reversibilidade dos bens de uso compartilhado entre outros serviços e o da concessão, dando publicidade ao conceito adotado pela agência, com vistas a dirimir as diferenças de interpretação atualmente existentes no setor;

d) estabeleça a distinção de tratamento entre os bens reversíveis conforme sua relevância para a continuidade e atualidade do serviço, sua materialidade e os riscos associados à cada um deles, com vistas a orientar e aprimorar a análise das operações de alienação, desvinculação, substituição e oneração desses bens; e

e) avalie a conveniência e a oportunidade de ingressar com ações judiciais para decretar a nulidade de operações de alienação de bens reversíveis que não tenham contado com a necessária anuência da agência, com vistas a aprimorar sua atuação como órgão regulador.

4.2. Quanto ao processo de controle e acompanhamento dos bens reversíveis

4.2.1. Realização somente de ações pontuais de controle de bens reversíveis até 2005

78. Representantes da Anatel reconheceram que a agência não realizou atividades de controle e acompanhamento de bens reversíveis entre 1998 e 2001, embora a equipe de auditoria tenha identificado nesse período ações pontuais e pouco efetivas. Aduzo que, entre 2002 a 2005, também foram constatadas poucas atuações nesse sentido.

79. Nos contratos de concessão vigentes entre 1998 e 2005, estavam previstas as seguintes obrigações para as concessionárias e para a Anatel:

"Cláusula 15.1. – (...) incumbirá à Concessionária:

(...)

V – prestar à Anatel, na forma e periodicidade previstas na regulamentação, contas e informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como fornecer-lhe todos os dados e elementos referentes ao serviço que sejam solicitados;

VI – submeter-se à fiscalização da Anatel, permitindo o acesso de seus agentes às instalações integrantes do serviço bem como a seus registros contábeis;

VII – manter registros contábeis separados por serviço, bem como ter em dia o inventário dos bens e dos componentes do ativo imobilizado da empresa;"

"Cláusula 16.1. – (...) incumbirá à Anatel:

I – acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas."

80. Embora dispusesse da competência outorgada pela LGT e pelo contrato celebrado em 1998, a Anatel não apresentou qualquer documento no qual tivesse solicitado tais informações à Telebras, durante ou após o processo de privatização. Também não foram apresentados registros de que a agência, entre 1998 e 2012, tenha entrado em contato com qualquer outra entidade buscando informações sobre esses bens.

81. O único documento que demonstra que a Anatel buscou recuperar, junto a outros órgãos públicos, o histórico dos bens reversíveis desse período é o ofício enviado em 2012 ao BNDES, quatorze anos após a assinatura dos contratos de concessão. Note-se que esse ofício foi elaborado devido à condenação da agência em uma ação civil pública. Naquela ocasião, a Anatel indagou ao BNDES *"se, à época da desestatização, foi elaborado algum relatório patrimonial contendo o inventário dos bens reversíveis à União das empresas de telecomunicação desestatizadas ou mesmo se existe relatório com o inventário dos bens dessas empresas"*.

82. Em resposta, o BNDES encaminhou o Ofício AEP/SUP nº 17/2012, de 11/10/2012, tendo afirmado que, entre as atividades executadas pelo consórcio contratado para realizar o chamado Serviço B, estava a *"avaliação patrimonial de ativos não operacionais"* das empresas a serem privatizadas, que foi encaminhada em lista resumo anexa a esse ofício. Por fim, aquele banco relatou que *"não foi elaborado pelas empresas contratadas pelo BNDES relatório patrimonial contendo o*

inventário dos bens reversíveis à União das empresas de telecomunicações desestatizadas".

83. Registro que, em cumprimento à sentença proferida quando do julgamento da ação civil pública em tela, a Anatel anexou aos contratos assinados em 1998 um termo reconhecendo que não possuía as listas de bens reversíveis referentes a junho daquele ano, mesmo para as empresas que nunca pertenceram à Telebras. Adicionalmente, anexou aos contratos celebrados em 2006 versões impressas das Relações de Bens Reversíveis - RBR elaboradas pelas concessionárias no ano-base de 2005, ressalvando que elas não haviam sido aprovadas pela agência.

84. A única evidência encontrada nesta auditoria de que a Anatel possa ter solicitado às concessionárias informações sobre os bens reversíveis de forma sistemática e ampla é o Ofício Circular nº 728/2001/PBGOC/PBOG/SPB - Anatel, de 6/4/2001. Nesse documento, foi determinado o envio do inventário dos bens e componentes do ativo imobilizado das empresas, relativo à posição em 31/12/2000, destacando as alienações ou contratações com terceiros ocorridas desde 1998.

85. Por fim, saliento que somente em 2006 a agência passou a exigir e acompanhar as listas de bens reversíveis, conforme determinação do Conselho Diretor presente no Memorando nº 215/2006/JL, que previa o desenvolvimento de mecanismos para receber e gerenciar os dados a serem encaminhados pelas concessionárias.

4.2.2. Realização de poucas ações de controle e acompanhamento de bens reversíveis entre 1998 e 2005

86. A Anatel relatou que não realizou qualquer atividade de acompanhamento e controle de bens reversíveis entre 1998 e 2001. Ademais, informou que, até 2005, foram realizadas apenas duas fiscalizações de grande amplitude com esse desiderato, além de algumas atividades pontuais.

87. A agência realizou a Consulta nº 3/2000, em 26/5/2000, visando contratar empresas de auditoria destinadas a levantar e avaliar diversas informações sobre STFC, incluindo o chamado controle patrimonial. Naquela oportunidade, o referido controle foi assim descrito:

"identificação dos bens indispensáveis à prestação do serviço, envolvendo estado de conservação, procedimentos de alienação, oneração e substituição dos mesmos, observadas variações do ativo imobilizado".

88. Todavia, não foram apresentados registros de como tais informações possam ter sido utilizadas pela agência, salvo no caso de um relatório de auditoria produzido por uma das empresas contratadas que embasou a instauração de um procedimento de apuração de descumprimento de obrigações no âmbito da Anatel.

89. Aduzo que auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle - SFC, em fevereiro de 2001, constatou que a Anatel não realizou nem planejou fiscalizações para verificar as informações relativas ao controle patrimonial e dedicou baixa quantidade de horas à fiscalização do STFC nos seus planejamentos em comparação com outros serviços. Diante disso, naquela oportunidade, a SFC recomendou que a Anatel adotasse medidas imediatas para assegurar o controle dos recursos patrimoniais que envolvem a exploração do serviço, *"visando evitar o seu sucateamento no decorrer dos anos"*.

90. Além da consulta de 2000 citada anteriormente, foi realizada licitação para contratar uma empresa para ajudar na elaboração da metodologia de acompanhamento e controle, em tempo real, do inventário dos bens reversíveis. Essa licitação ocorreu no dia 22/11/2004, tendo havido um empate entre dois dos três concorrentes. Após os trâmites internos do processo, em 18/12/2006, a agência afirmou que teria havido perda de conveniência e oportunidade da contratação, porque servidores, em qualidade e quantidade suficientes para realizar o serviço, teriam ingressado na Anatel por meio de concurso após o início da licitação, a qual foi revogada em 28/2/2007.

91. Em decorrência da baixa efetividade do controle dos bens reversíveis no período de 1998 a 2005, os dados referentes a esse período não estão sendo utilizados nas atividades de controle atualmente desenvolvidas pela Anatel.

4.2.3. Fragilidades nos procedimentos de análise e acompanhamento da alienação, substituição, desvinculação e oneração dos bens reversíveis

92. O art. 101 da LGT estabelece que *"a alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependerá de prévia aprovação da Agência*". Disposições nesse mesmo sentido constam do § 5º da cláusula 22.1 do contrato de concessão celebrado em 2006 e do § 6º da cláusula 22.1 do contrato de concessão firmado em 2011.

93. Acrescento que o art. 15 do Regulamento de Bens Reversíveis, além de reiterar essa determinação da LGT, submete a desvinculação à anuência prévia da agência.

94. Ademais, o art. 16 do referido regulamento determina que a análise desses pedidos considere a garantia da continuidade e atualidade do serviço assim como o benefício decorrente para o usuário.

95. Com exceção da fiscalização **in loco** realizada no caso de alienações e desvinculações de imóveis, o procedimento de análise e tramitação das solicitações de anuência é idêntico para qualquer bem, independentemente do tipo, estado de conservação, valor ou relevância para a continuidade e a atualidade do STFC, conforme comprova o fluxograma de trabalho enviado pela agência.

96. A equipe de auditoria constatou que a duração do processo de análise pode variar de alguns meses a mais de sete anos, como nos casos de 37 solicitações feitas em 2014, já avaliadas pela Anatel, e de quatro solicitações efetuadas em 2007 e que ainda se encontram sob exame, respectivamente.

97. Saliento que a demora na análise das solicitações impacta negativamente as concessionárias, pois gera riscos ambientais, como no caso do armazenamento de baterias após o final das respectivas vidas úteis, e aumenta os custos com transporte e guarda temporária de bens tidos como sucata.

98. Cumpre registrar que cada solicitação de operação com bens reversíveis pode envolver desde um até mais de mil bens reversíveis, dependendo se a concessionária prefere agrupar diversos pedidos no mesmo ofício encaminhado à Anatel ou enviar um ofício para cada subconjunto de bens da mesma natureza, como no caso de imóveis que serão alienados, sucatas que serão descartadas ou equipamentos que foram furtados.

99. A unidade técnica constatou que 26 solicitações de aprovação de operações com bens reversíveis, protocoladas pelas concessionárias entre três e sete anos atrás, ainda estavam na fase de análise pela área responsável pelo controle e acompanhamento dos bens reversíveis da Anatel no final do ano de 2014. Além disso, nessa mesma época, 61 solicitações, encaminhadas à agência pelas empresas entre 2011 e 2013, encontravam-se na fase anterior ao início das respectivas análises pela área de bens reversíveis.

100. Não parece razoável que o processo administrativo de aprovação de operações com bens reversíveis tramite por tantos anos dentro da mesma área na agência, sob pena de sujeitar tais bens ao risco de deterioração ou extravio.

101. Considerando o dinamismo tecnológico característico do setor de telecomunicações e o papel preponderante desempenhado pelos bens classificados como reversíveis na prestação do STFC, a demora da agência em decidir sobre os pedidos das concessionárias afeta a atualidade e a continuidade da telefonia fixa, a administração da concessão pelas empresas e o próprio controle dos bens reversíveis.

102. Por fim, destaco que a quantidade de solicitações apresentadas pelas três maiores concessionárias tem sido substancialmente inferior ao número de pleitos formulados pelas duas menores. Esse achado contraria o que seria normalmente esperado, pois até mesmo operações corriqueiras como descarte de sucata e substituição de cabos furtados devem ser submetidas à aprovação da agência. Registre-se que essa tendência tem se mantido constante desde 2007, embora o número de bens reversíveis permaneça sendo muito superior nas maiores concessionárias.

103. A própria Anatel reconheceu essa incongruência em informe concluído por sua área técnica em 2012, no âmbito do processo de elaboração do novo regulamento de bens reversíveis. Naquela ocasião, foi afirmado que essa era uma *"situação, no mínimo, incoerente"* e que *"indicava a*

possibilidade de as prestadoras não estarem cumprindo integralmente os ditames da normatização aplicável aos bens reversíveis".

104. Em agosto de 2014, tendo em vista as frequentes inconsistências verificadas nas solicitações que lhe são enviadas, a Anatel desenvolveu e apresentou à concessionária Oi uma cartilha de melhores práticas, para orientar o preenchimento do pedido de anuência prévia e validação de bens móveis. Atualmente, a agência estuda ampliar o alcance dessa cartilha para todas as concessionárias.

4.2.4. Baixo controle da destinação dos recursos oriundos das alienações dos bens reversíveis

105. Até 2011, o art. 86 da LGT previa que as concessionárias do STFC deveriam ser empresas constituídas exclusivamente para explorar essas concessões. Aduzo que o art. 96, II, dessa norma estabelecia que tais empresas deveriam manter registros contábeis separados por serviço, caso explorassem mais de uma modalidade de serviços de telecomunicações.

106. Em 2011, a exigência expressa no mencionado art. 86 foi extinta, de forma que uma mesma prestadora passou a poder ofertar serviços nos regimes público e privado, embora ainda devesse atender à obrigação de separação contábil prevista no art. 96.

107. Dessa forma, todos os recursos obtidos com a alienação de bens reversíveis seriam classificados como receitas extraordinárias e deveriam ser aplicados em prol da própria concessão de STFC, até para evitar a ocorrência de enriquecimento imotivado por parte da empresa, que é vedado pela cláusula 12.1, § 2º, do contrato de concessão assinado em 1998. Note-se que, apesar de até 2006 não existir um regulamento desses bens aprovado pela Anatel, a obrigação de utilizar os recursos obtidos com sua venda na própria concessão já existia e decorria da legislação e do contrato vigentes desde 1998.

108. A Anatel inseriu, no art. 17 do seu regulamento de bens reversíveis editado em 2006, a obrigação de que os valores da alienação fossem depositados e mantidos em conta bancária vinculada até sua definitiva aplicação na prestação do serviço concedido. Ademais, o parágrafo único do mencionado artigo exige que os comprovantes da alienação e da aplicação sejam mantidos à disposição da agência por cinco anos.

109. Esclareço que a conta vinculada do STFC foi inspirada em dispositivo análogo constante dos arts. 3º e 4º da Resolução Aneel nº 20/1999, que disciplina a desvinculação de bens das concessões do serviço público de energia elétrica.

110. A utilização dessa conta auxilia a comprovação da destinação, em prol da concessão, do montante financeiro obtido com a venda de bens reversíveis. Cabe ressaltar que, conforme determina o art. 16 do regulamento da Anatel, a autorização para alienar bens deve considerar a garantia de continuidade e atualidade do serviço assim como outros benefícios para o usuário do serviço.

111. Inobstante sua relevância, a utilização dessa conta não vem sendo cabalmente demonstrada pelas concessionárias, que enviam planilhas eletrônicas nas quais são relacionados equipamentos que teriam sido adquiridos com recursos das contas vinculadas para substituir equipamentos similares. Adicionalmente, a agência analisa os extratos bancários dessa conta, o que por si só não permite assegurar a origem dos montantes depositados nem a efetiva aplicação desses recursos na concessão.

112. Aduzo que fiscalizações **in loco** executadas por fiscais da agência identificaram diversos atos, praticados entre 2007 e 2011, que caracterizaram o descumprimento do art. 17 do Regulamento de Bens Reversíveis acima citado. Nas fiscalizações sistêmicas, realizadas em 2008 e 2009, foram verificados diversos casos de ausência de depósito de valores nas contas vinculadas, que vinham ocorrendo desde 2007, cujos valores variavam de R$ 3,6 milhões até R$ 23,6 milhões, dependendo do montante das alienações e do tamanho da concessionária.

113. Em 2012, a Anatel iniciou novas fiscalizações na Sercomtel, CTBC, Embratel e Telefônica, focando nas contas vinculadas e nas operações realizadas entre 2009 a 2011. Segundo consta dos relatórios então produzidos, foram constatadas ausências de depósitos de quantias que alcançavam R$ 59 milhões, além da inexistência de rastreabilidade do destino e da origem dos valores movimentados em algumas contas.

114. Finalmente, em 2014, a Anatel iniciou o planejamento de fiscalização específica sobre as movimentações ocorridas nas contas vinculadas da Oi entre 2009 e 2011. Até a época da execução desta auditoria, esse planejamento não havia sido concluído.

115. A preocupação com a possível não utilização da conta vinculada aumenta quando se verifica que algumas concessionárias chegaram a afirmar que jamais tinham utilizado essa conta, mesmo tendo feito diversas alienações desde 2007. Ademais, documentos enviados pela Anatel, referentes ao período de 2011 a 2014, comprovam que persiste o baixo uso dessas contas frente ao elevado montante de alienações ocorridas.

116. A unidade técnica registrou que, a partir de 2010, foram abertos processos administrativos para apurar os descumprimentos dos dispositivos relativos às contas vinculadas. Contudo, a maioria desses processos encontrava-se em análise na primeira instância à época da execução da presente auditoria.

117. Com fulcro nessas considerações, julgo que a Anatel não demonstrou exercer um controle adequado do depósito de valores e da utilização das contas vinculadas pelas concessionárias. Por via de consequência, a agência pode não ser capaz de determinar com precisão se os recursos obtidos pelas concessionárias em decorrência das alienações, legais ou ilegais, dos bens reversíveis foram aplicados na concessão de STFC ou se foram utilizados para financiar outros serviços privados das empresas. Além disso, mesmo após reiteradas fiscalizações terem apontado o descumprimento das regras estabelecidas pelo art. 17 do Regulamento dos Bens Reversíveis da agência, não foi comprovado que a Anatel tenha melhorado seus procedimentos, visando inibir a reincidência das concessionárias nas falhas acima apontadas.

4.2.5. Alienação, desvinculação, substituição e oneração de bens reversíveis e assinatura de contratos relativos a bens de terceiros sem a anuência prévia da Anatel

118. Consoante exposto anteriormente neste Voto, o art. 101 da LGT, o art. 14 do regulamento e os contratos de concessão determinam que a realização das operações envolvendo bens reversíveis depende de anuência prévia da agência. Contudo, em diversos processos administrativos e fiscalizações realizadas entre 2004 e 2014, foi constatada a ocorrência, desde 1998, de mais de um milhão de alienações, substituições, desvinculações e onerações de bens reversíveis, além da assinatura de vários contratos relativos a bens de terceiros, sem as devidas solicitação e obtenção de anuência prévia da agência.

119. Cabe esclarecer que os bens envolvidos variam desde móveis de escritório, que a concessionária não considera reversível, até equipamentos, terrenos e imóveis classificados como reversíveis e avaliados em dezenas de milhões de reais.

120. A Anatel, em seus relatórios de fiscalização, identificou fragilidades no controle e tratamento das onerações pelas concessionárias, o que dificultava a obtenção de informações por parte dos fiscais da agência. Assim, por exemplo, em algumas ocasiões, os servidores da agência pesquisaram diretamente nos sítios públicos dos Poderes Judiciários Estadual e Federal para localizar ações onerando bens reversíveis.

121. Em que pese a agência ter instaurado processos administrativos para apurar as infrações identificadas nos relatórios de fiscalização citados nos parágrafos acima, observa-se que as multas aplicadas podem ser consideradas pequenas frente à quantidade de descumprimentos, o índice de quitação é baixo, o tempo de tramitação dos processos é longo e os processos instaurados após 2010 ainda aguardam análise em 1ª instância. Além disso, constatou-se a existência de casos em que ocorreu a revisão e a redução das penalidades aplicadas devido às discordâncias sobre a caracterização da infração ou a dosimetria da multa entre os fiscais, a área responsável pelo controle e acompanhamento e os Conselheiros da Anatel, como exemplificado nas Análises nº 27 e nº 28/2015 - GCIF.

122. Como exemplo da aplicação de sanções com baixo valor, cito o caso da fiscalização RADARPBOAC22008000010, realizada na Telefônica, que ensejou a aplicação de multa no valor de R$ 2.381,34. Destaco a pequena materialidade dessa pena quando confrontada com a operação

realizada pela concessionária, que teria terceirizado os serviços de instalação e manutenção de redes, além da conservação da planta interna de telefonia, sem solicitar anuência prévia nem comunicar tais atos para a Anatel. Cabe esclarecer que, de acordo com os incisos IX e X e o § 8º, todos da cláusula 26.1 do contrato de concessão celebrado em 2011, esse tipo de infração sujeita seu autor à aplicação de multa no valor de até R$ 10 milhões de reais.

123. Considero cabível salientar, ainda, a existência de casos em que a Anatel somente teve ciência do descumprimento do seu Regulamento por intermédio do Ministério Público Federal ou da imprensa, o que demonstra a ineficácia do acompanhamento pela agência da situação dos bens reversíveis.

124. Por fim, saliento que, apesar da relevância e materialidade dos indícios de irregularidades acima mencionados, não foram identificadas vendas de bens reversíveis que teriam sido anuladas ou desfeitas devido à ausência da anuência prévia da agência.

4.2.6. Pouca relevância conferida ao valor atualizado do bem imóvel reversível

125. O inciso VI do art. 3º do Regulamento de Bens Reversíveis prevê que o inventário registre os custos histórico atualizado e depreciado desses bens. Aduzo que a Relação de Bens Reversíveis - RBR apresenta o custo de aquisição histórico, a depreciação acumulada e o valor residual, também conhecido como valor contábil, que é a diferença entre os dois primeiros itens mencionados. De acordo com a agência, esse valor residual corresponde ao custo histórico atualizado.

126. Consoante exposto anteriormente neste Voto, a Anatel deve acompanhar a destinação para a concessão de todos os recursos oriundos das alienações dos bens reversíveis, os quais devem ser depositados na conta vinculada. Dessa forma, é essencial realizar a avaliação correta do valor do bem a ser alienado.

127. Contudo, a Anatel não exige a atualização do valor desse bem considerando os preços de mercado no momento da solicitação da alienação, nem há qualquer análise detalhada acerca deste ponto registrada nos informes que autorizam essas operações.

128. A equipe de auditoria registrou que, nas Relações de Bens Reversíveis e nos inventários, os imóveis são listados com seus custos de aquisição históricos e respectivos valores de depreciação, que não sofrem qualquer tipo de atualização periódica. Considerando que grande parte desses imóveis foram adquiridos nas décadas de 1970, 1980 e 1990, é razoável supor que muitos desses bens valham hoje mais do que está registrado nas RBR. De fato, após uma breve análise das relações relativas ao exercício de 2013, a unidade técnica identificou imóveis e terrenos, com centenas ou até milhares de m², cujos valores registrados eram inferiores a R$ 100,00.

129. Com espeque no acima exposto, avalio que podem ocorrer alienações, substituições, desvinculações e onerações de bens reversíveis, além da assinatura de contratos com terceiros, cujos valores não são condizentes com a realidade do mercado. Acrescento que, no caso das alienações, essas falhas podem acarretar a ausência do adequado reinvestimento nas concessões dos recursos financeiros nelas obtidos, o que por sua vez, pode gerar prejuízos para a continuidade e a atualidade do serviço. Por fim, friso que os bens reversíveis podem ser super ou subavaliados, com base nos valores constantes nas RBR e nos inventários, em situações que envolvam o patrimônio vinculado à concessão, como, por exemplo, na definição das indenizações quando do término dos respectivos contratos. Caso isso ocorra, poderá haver dano ao erário ou enriquecimento sem causa da União.

4.2.7. Encaminhamento

130. Com fulcro nessas considerações, a unidade técnica propôs determinar à Anatel que:

a) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis realizadas desde 1998, contendo os documentos utilizados no referido cálculo e detalhando:

a.1) os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o respectivo valor total obtido e a quantidade de bens alienados, mantendo os registros da relação completa de bens alienados, com as informações individuais;

a.2) a identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

a.3) a comprovação dos depósitos realizados na conta vinculada em relação às alienações ocorridas após 25/1/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis; e

a.4) a comprovação da aplicação dos referidos recursos na concessão;

b) inclua, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação, na análise sobre qualquer operação envolvendo bens reversíveis imóveis, a exigência de que a concessionária apresente à Anatel:

b.1) documento ou certidão emitida pela respectiva prefeitura declarando o valor venal do imóvel para fins de ITBI ou IPTU no momento da solicitação de anuência prévia da agência; e

b.2) após a conclusão da operação, certidão do Registro de Imóveis ou cópia da escritura pública.

131. Adicionalmente, a Seinfra AeroTelecom sugeriu dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e a aplicação desses recursos na própria concessão, conforme previsto nos arts. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, ambos da Lei nº 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC firmados em 1998; nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC celebrados em 2006.

132. A Anatel, em suas alegações adicionais, não se opôs às determinações "b.1" e "b.2" transcritas no parágrafo 128 deste Voto, tendo frisado que:

a) a documentação referida no subitem "b.1" não é imprescindível para a análise relativa à anuência prévia, mas pode ser útil para acompanhar os depósitos na conta vinculada; e

b) não percebe a existência de óbices para o atendimento da determinação contida no subitem "b.2". Ademais, entende que exigir tal documento *"ajudaria no acompanhamento dos recursos decorrentes de alienações de bens reversíveis em conta vinculada"*.

133. Concordo com a proposta formulada pela unidade técnica, exceto no que concerne ao item "a" e respectivos subitens, pelos motivos que passo a expor. Em primeiro lugar, acolho os argumentos apresentados pela Anatel no sentido de que *"a decisão sobre a reversibilidade era uma prerrogativa do órgão regulador. Assim sendo, a necessidade de controles e acompanhamentos amplos desses bens somente passou a existir após a edição do regulamento sobre os bens reversíveis, veiculado por meio da Resolução Anatel nº 447/2006. Antes desse normativo, era necessário apenas um controle pontual, sob demanda"*.

134. Em segundo lugar, no que concerne à alegada necessidade de a agência possuir, desde o início da concessão, a relação de bens reversíveis das concessionárias e acompanhar a movimentação desses bens, por exemplo nos casos de vendas ou onerações, concordo com as seguintes alegações da Anatel, no sentido de que antes da edição do regulamento acima citado:

"(...) embora houvesse as previsões legais e contratuais de submissão à Anatel dos pedidos de anuência prévia acima mencionados, não havia:

i) obrigação de apresentação de inventário ou lista;

ii) obrigação relativa ao resultado das alienações de bens reversíveis;

iii) procedimento regulamentado para o trâmite das anuências; nem tampouco

iv) sistema de informações para o acompanhamento e controle dos bens".

135. Em terceiro lugar, porque, consoante evidenciado pela Anatel, até a criação do regulamento de bens reversíveis (RCBR) não era requerido da agência que acompanhasse a movimentação desses bens, desde que sua alienação não prejudicasse a concessão e o patrimônio da União.

136. Em quarto lugar, porque o RCBR trouxe definições, detalhou a operacionalização do controle dos bens e serviços vinculados à concessão e aumentou a quantidade de operações e contratações que necessitam de anuência prévia da Anatel para sua efetivação. Acrescento que ele

inovou, quando introduziu a desvinculação, a conta vinculada para depósito dos recursos provenientes das alienações de bens e a obrigação de aplicar na concessão.

137. Assim sendo, até a edição desse regulamento, não havia dispositivo normativo que regulasse ou obrigasse as concessionárias:

a) quanto ao depósito em conta bancária vinculada, nos casos provenientes de alienação de bens por parte das concessionárias; e

b) quanto à aplicação desses recursos estritamente na concessão.

138. Finalmente, saliento que o longo tempo transcorrido desde a celebração dos primeiros contratos de concessão torna extremamente difícil, senão impossível, levantar todos os dados relacionados pela unidade técnica. De qualquer forma, ainda que seja viável obter essas informações, o custo dessa apuração será certamente muito elevado.

139. Por todo o acima exposto, julgo que o marco inicial do levantamento proposto pela Seinfra AeroTelecom deve ser o dia 25/01/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis editado pela Anatel.

140. Assim sendo, a redação da determinação em tela deve ser a seguinte:

"a) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis realizadas desde 25/01/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis, contendo os documentos utilizados no referido cálculo e detalhando:

a.1) os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o respectivo valor total obtido e a quantidade de bens alienados, mantendo os registros da relação completa de bens alienados, com as informações individuais;

a.2) a identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

a.3) a comprovação dos depósitos realizados na conta vinculada em relação às alienações ocorridas após 25/1/2007;

a.4) a comprovação da aplicação dos referidos recursos na concessão."

4.3. Quanto ao processo de aplicação de penalidades

141. A unidade técnica identificou diversas fragilidades nos procedimentos de apuração e aplicação de penalidades, tais como:

a) longo prazo de tramitação, chegando a 6,5 anos;

b) baixo índice de quitação de multas;

c) baixo índice de instauração de processos frente aos descumprimentos sistemáticos do regulamento de bens reversíveis, que ultrapassam em média dez mil por ano;

d) ausência de instrução dos processos desde a reestruturação da Anatel, ocorrida em 2013; e

e) ausência de julgamento em 1ª instância dos processos instaurados desde 2010.

4.3.1. Falta de tempestividade na instauração de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados e baixo índice de quitação de multas

142. A instauração de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados está prevista no art. 80 do Regimento Interno da Anatel. Segundo informado pela agência, até o dia 10/12/2014, haviam sido instaurados 68 Pados, o primeiro no dia 13/9/2002 e o mais recente em 6/6/2014. Entretanto, entre os documentos enviados pelo ente regulador, consta um arquivo, elaborado pela própria Anatel em 2011, que registra a existência de outros 14 Pados sobre controle patrimonial, que foram abertos entre 2002 e 2006. Essa constatação confirma a dificuldade enfrentada pelas áreas responsáveis da Anatel para conhecer e manter o histórico da sua atuação quanto aos bens reversíveis, sobretudo no período até 2005.

143. Observa-se que estão em andamento 37% do total de Pados instaurados desde 2002 e que foram aplicadas 28 multas, totalizando R$ 33,9 milhões. Registre-se que esse valor corresponde ao valor atualizado após a decisão do Conselho Diretor de 12/3/2015, que acatou parcialmente dois recursos apresentados pela Oi e pela Telefônica e, por via de consequência, reduziu o valor das respectivas sanções de R$ 114,6 milhões para R$ 21,3 milhões. Saliento, ainda, que alguns desses Pados estão na fase de recursos e, por isso, essas multas podem ser reduzidas ou excluídas. Por fim, esclareço que, além dessas sanções pecuniárias, também foram aplicadas advertências em dois Pados da CTBC, um da Embratel e um da Sercomtel.

144. Com supedâneo nesses dados, friso a existência de um transcurso de tempo significativo entre a ocorrência da infração e a instauração do respectivo processo para apuração dos fatos, o que prejudica a eficácia das decisões enfim exaradas nesses processos. Nesse sentido, cito, a título de exemplo, que somente em 2014 foram abertos Pados para apurar descumprimentos referentes a 2008 e 2009.

145. Cabe ressaltar, ainda, que a mera aplicação da multa não é suficiente para sanar a irregularidade cometida pelas concessionárias nos casos de alienação de bens reversíveis sem a anuência da Anatel. Afinal, ainda resta a obrigação de a agência adotar medidas para anular a venda do bem reversível, com fundamento no art. 101 da LGT, ou determinar que a concessionária restitua o valor do bem irregularmente alienado para a conta vinculada, para ser posterior e devidamente aplicado na concessão. Tal entendimento já foi manifestado pela Procuradoria da agência em diversos pareceres, em especial quando ela analisou a proposta do novo regulamento de bens reversíveis e sugeriu que a norma contivesse um artigo afirmando que a *"alienação ou venda de bem reversível sem a aprovação prévia da Anatel será considerada nula"*.

4.3.2. O prazo médio de tramitação dos Pados referentes a bens reversíveis é excessivo

146. Os incisos IV e V do art. 82 do Regimento Interno da Anatel estabelecem o prazo máximo de 240 dias para a tramitação até a primeira decisão dos Pados, contados a partir da intimação da empresa. Contudo, após analisar as datas de instauração e decisão em 1ª e 2ª instância e eventuais recursos de reconsideração, constatei que esse prazo vem sendo extrapolado.

147. No caso dos processos que foram instaurados entre 2002 e 2009, o prazo médio até a decisão da 1ª instância foi de 759 dias. Ademais, em 24% desses casos, a demora foi de três anos ou mais. Na 2ª instância, a média de tempo de tramitação total foi superior a quatro anos e, para os Pados que chegaram na fase de decisão do recurso de reconsideração, o tempo médio total foi de 1.756 dias (quase cinco anos).

148. Além disso, saliento que os 21 Pados instaurados desde 2010 ainda não haviam sido decididos em 1ª instância no final de novembro de 2014.

149. Até 2012, a instrução de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - Pados estava a cargo da mesma área que realiza o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis. Com a reestruturação da agência, ocorrida em 2013, foi criada uma coordenação exclusiva para tratar de todos os tipos de Pados, incluindo aqueles relacionados aos bens reversíveis. Contudo, após quase dois anos, essa coordenação exclusiva não realizou a instrução inicial dos novos procedimentos, que foi deixada a cargo da área de controle e acompanhamento. A única atividade relacionada com bens reversíveis realizada pela coordenação de Pados nesse período foi a instrução de dois processos, que se encontravam em fase de recurso, sendo que havia um total de 25 processos abertos.

150. No ofício em que apresentou seus comentários sobre o relatório preliminar, a Anatel informou que, em reunião ocorrida no dia 22/12/2014, seu Conselho Diretor estabeleceu um cronograma para que todos os Pados instaurados antes de 2014 sejam instruídos até o final de 2015. Além disso, a área responsável pelos processos sobre bens reversíveis assegurou que, em seu planejamento interno, estava prevista a conclusão, até 31/7/2015, da instrução de todos os Pados autuados em 2014 ou em anos anteriores.

151. Contudo, entre os 21 processos relativos a bens reversíveis instaurados desde 2010, até 16/6/2015, 9 haviam sido instruídos e três decididos em 1ª instância. Dessa forma, faltando cerca de um mês e meio para o término do prazo planejado pela área responsável da Anatel, ainda restavam doze Pados (57,1% do total) para serem instruídos.

152. Nesse contexto, entendo que o processo atual de aplicação de penalidades não desincentiva a reincidência das empresas faltosas. Outro risco decorrente da tramitação demorada dos processos é a ocorrência de prescrições.

4.4.3. Encaminhamento

153. Diante do acima exposto, julgo que o TCU deve:

a) determinar à Anatel que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, um plano de ação com vistas a concluir a instrução e o julgamento em todas as instâncias de todos os Pados sobre bens reversíveis instaurados entre 2010 e 2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação; e

b) dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de instaurar e instruir com tempestividade os processos autuados para apurar os indícios de irregularidades e avaliar o eventual cabimento das sanções previstas na legislação e nos contratos de concessão, a partir da identificação de descumprimentos de obrigações legais, regulamentares ou contratuais relativas aos bens reversíveis, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras situações semelhantes.

4.4. Empecilhos para o controle social do acompanhamento e do controle dos bens reversíveis

154. Apesar do manifesto interesse de diferentes setores da sociedade em exercer um controle social sobre os bens reversíveis, como demonstram as Ações Civis Públicas ajuizadas a respeito dessa questão e as participações de entidades de defesa do consumidor nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o tema em tela, esses atores enfrentam dificuldades para implementar o controle social desses bens devido à forma como os dados são disponibilizados pela Anatel em seu sítio e à não disponibilização de informações relativas a eventos anteriores a 2011.

4.4.1. Ausência de publicidade da lista de bens reversíveis entre 1998 e 2012

155. O princípio da publicidade, aplicável às atividades da Anatel, está previsto no **caput** do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 38 da LGT. Além disso, o direito fundamental ao acesso à informação está previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da nossa Lei Maior.

156. Desde o início das concessões em 1998, a agência nunca divulgou, em seu sítio ou em resposta a solicitações da imprensa ou da sociedade, informações sobre inventários ou listas de bens reversíveis, mesmo após o Regulamento da Anatel de 2006 ter estabelecido a obrigatoriedade de apresentação anual das RBR pelas concessionárias, pois alegava tratarem-se de informações confidenciais.

157. Em julho de 2011, a Proteste ajuizou a Ação Civil Pública nº 29346-30.2011.4.01.3400 no TRF - 1ª Região, pedindo que a Anatel fosse obrigada a apresentar o inventário e as listas de bens reversíveis correspondentes aos contratos assinados em 1998 e 2006, além de anexar o inventário de todos os bens reversíveis aos contratos de concessão.

158. Por intermédio de Parecer emitido pela Procuradoria da Anatel, concluído em 23/9/2011, a agência apresentou contestação à mencionada Ação Civil Pública, alegando que o pedido não procederia porque, em outros pontos:

"o método de controle e acompanhamento utilizado pela Anatel é seguro e consistente, sendo todos os seus estágios bem definidos e estruturados, de forma que o resultado pretendido, qual

seja, a garantia da continuidade do serviço público de telecomunicações, seja efetivamente alcançado."

"deve-se observar que a Anatel realiza periodicamente ações de fiscalização visando garantir que as Relações de Bens Reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC sejam fidedignas e atuais."

"existem dados e informações encaminhadas ao órgão regulador que se revestem de caráter reconhecidamente sensível. Nesse mesmo contexto, encontra-se a Relação de Bens Reversíveis e o Inventário encaminhados pelas prestadoras anualmente à Anatel."

159. Na Sentença nº 805-A/2012, de 13/6/2012, a agência foi condenada a disponibilizar publicamente a lista de bens reversíveis em até 180 dias. Doze dias depois da sentença, no dia 27/6/2012, a área técnica da agência fez uma consulta à PFE sobre a legalidade de a Anatel divulgar essas listas. A Procuradoria manifestou-se no Parecer nº 757/2012/LCP/PFE - Anatel/PGF/AGU, de 5/7/2012, a favor da publicação das RBR com os seguintes argumentos:

"27. Sua publicidade visa à transparência da gestão dos recursos públicos, assim como permitir à sociedade a fiscalização acerca da destinação dada aos bens utilizados na prestação dos serviços de telecomunicações em regime público.

28. (...) a fiscalização feita pela sociedade é de grande valia no controle dos bens reversíveis.

29. Assim, se não houver a devida publicidade da Relação dos Bens Reversíveis, o seu controle se tornará por demais dificultoso, tendo em vista a grande imensidão dos bens enquadrados nessa categoria.

(...)

33. Entretanto, o argumento de que a disponibilização de informações técnicas, como todas as rotas que compõem a planta e a localização individual de cada central permitirá que pessoas de má-fé as utilizem para a prática de ilícitos penais, como furto de cobre e baterias e ações de vandalismo, não pode ser empregado para burlar a regra da publicidade, norteadora de toda a Administração Pública.

34. Há outras formas de se impedir a prática de atos ilícitos e o sigilo da Relação dos Bens Reversíveis não é, sem dúvida, uma delas. Tanto o Estado como os proprietários dos bens utilizados para a prestação de serviços de telecomunicações têm outras maneiras muito mais eficazes e direcionadas para o cuidado do seu patrimônio e a prevenção e repressão à prática de crimes. Negar a divulgação dos bens reversíveis sob esse pretexto extrapolaria a permissividade legal para a decretação de sigilo."

160. Em 21/9/2012, a agência divulgou em seu sítio na **internet** as RBR enviadas pelas concessionárias referentes ao ano de 2011, acompanhadas por um documento que trazia uma visão geral da quantidade e do valor dos bens por concessionária. Segundo a Anatel, tratava-se de um patrimônio de cerca de R$ 108 bilhões, pelo valor de aquisição, e de R$ 17 bilhões, pelo valor contábil. Assim, somente treze anos após o início da concessão, a agência disponibilizou essas informações.

4.4.2. Ausência de critérios para publicação das informações constantes da RBR

161. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações (LAI), disciplinou o exercício desse direito e estabeleceu diversas diretrizes nos incisos do seu art. 3º. As hipóteses que justificam a restrição da divulgação de informações estão previstas no art. 23 da LAI, no **caput** e no parágrafo único do art. 39 da LGT e na cabeça e no inciso II do art. 64 do Regulamento da Anatel, que foi veiculado por intermédio do Decreto nº 2.338/1997.

162. Após a entrada em vigência da LAI e a publicação da mencionada Sentença nº 805-A/2012, a Anatel tem publicado em seu sítio as RBR das concessionárias. Contudo, alguns campos são

parcial ou integralmente removidos, sem a apresentação de qualquer motivação ou justificativa. Também não há um documento público no sítio da Anatel informando quais campos exigidos nas RBR foram removidos na versão pública.

163. Ouvida a respeito, a Anatel encaminhou ao TCU documentos nos quais não são especificados quais campos da RBR são considerados não públicos pela agência nem são apresentados os motivos dessa classificação. Também não foram apresentadas justificativas para a aparente ausência de uma classificação uniforme da confidencialidade das informações constantes das RBR das diversas concessionárias.

4.4.3. Baixa utilidade das informações sobre bens reversíveis disponibilizadas no sítio da Anatel

164. O art. 8º, § 3º, da LAI dispõe sobre o dever de divulgar informações de interesse coletivo ou geral nos sítios dos órgãos, atendendo aos seguintes requisitos, entre outros:

"§ 3º (...)

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;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;"

165. Cada RBR é divulgada pela Anatel de forma fracionada em diversos arquivos, cada um com centenas de milhares de linhas e somente em formato **pdf** (o que dificulta a realização de análises e comparações). São apresentadas tabelas contendo as listagens dos bens sem qualquer critério de ordenação aparente nem algum tipo de totalização parcial. Além disso, não são disponibilizados sumário, legenda, nota explicativa ou quaisquer outros documentos que orientem ou expliquem aspectos dessas tabelas.

166. Também não existem relatórios com dados agregados ou que permitam uma visualização melhor das características dos bens reversíveis, nem há um atalho na página facilitando o acesso ao documento publicado em 2012, quando do cumprimento da sentença judicial.

167. Com espeque nessas considerações, concluo que a forma como as informações são disponibilizadas pela Anatel dificulta a análise desses dados.

168. Em suas alegações adicionais, a agência:

a) informou que, desde 2015, passou a disponibilizar o acesso público às relações de bens reversíveis (RBR) de 2013 e 2014 por intermédio de um sistema informatizado;

b) alegou que, para carregar nesse sistema as RBR de 2009 a 2012, seria necessário um prazo de 210 dias, pois haveria *"limitadores técnicos em função, principalmente, de alterações do leiaute das RBR e inventários"*. No caso das RBR enviadas até 2008, a dificuldade seria que algumas foram apresentadas em meio físico e que mesmo as apresentadas em meio digital *"não possuem formato adequado para carregamento no sistema de bens reversíveis"*;

c) informou genericamente os tipos de informações prestadas pelas concessionárias que se enquadram na previsão de sigilo da Lei Geral de Telecomunicações, sem apresentar a correlação com a lista de campos exigidos na RBR, nem registrar em qual página do seu sítio tal correlação está divulgada para a sociedade;

d) destacou que *"a menção à avaliação de sigilo 'por campo' da RBR pode vir a ser implementada"*;

e) sugeriu fixar um prazo de 90 dias, a contar da data de recebimento de cada relação de bens reversíveis, para disponibilizar no sítio da agência todas as RBR enviadas pelas concessionárias a partir de 2016, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

f) asseverou que pretende *"disponibilizar gráficos e relatórios dinâmicos"* no sistema de publicação das relações de bens reversíveis. Contudo, não forneceu maiores detalhes, como quais tipos de informações serão disponibilizadas ou qual é o prazo previsto para implantação dessas facilidades; e

k) alegou que o *"tratamento dispensado [às RBR enviadas por todas as concessionárias], passível de demonstração, vem sendo isonômico"*.

169. Entendo que o pedido de ampliação dos prazos para atendimento das determinações em tela pode ser atendido. Já no que concerne às RBR enviadas até 2008, avalio que deve ser determinado à Anatel que insira aviso, na seção de seu sítio destinada a publicação das RBR em formato aberto, contendo:

- os motivos pelos quais as RBRs anteriores a 2009 não estão disponíveis no sítio;

- os números dos processos administrativos onde estão arquivadas cada uma das RBR existentes anteriores a 2009; e

- a informação de que o acesso aos dados públicos dessas RBR pode ser solicitado à agência, com fundamento nos arts. 10 e 11, § 6º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nos arts. 38 e 39 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

170. Quanto às demais alegações, considero que elas não afastam a conveniência e oportunidade de exarar as recomendações a seguir relacionadas.

4.4.4. Encaminhamento

171. Considerando o acima exposto, julgo que o TCU deve determinar à Anatel que adote providências com vistas a:

a) disponibilizar em seu sítio, no prazo de 210 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, todas as relações de bens reversíveis (RBR) de 2009 a 2014, contendo todos os dados classificados como sendo de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

b) disponibilizar em seu sítio, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, aviso contendo:

- os motivos pelos quais as RBR anteriores a 2009 não estão disponíveis no sítio da Anatel;

- os números dos processos administrativos onde estão arquivadas cada uma das RBR existentes anteriores a 2009; e

- a informação de que o acesso aos dados públicos dessas RBR pode ser solicitado à agência, com fundamento nos arts. 10 e 11, § 6º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nos arts. 38 e 39 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações);

c) dar publicidade, no prazo de 120 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, à motivação da classificação de sigilo de cada campo das Relações de Bens Reversíveis; e

d) disponibilizar em seu sítio, no prazo de 90 dias a contar da data de recebimento de cada relação de bens reversíveis, todas as RBR enviadas pelas concessionárias a partir de 2016, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina.

172. Adicionalmente, deve ser recomendado à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) no atendimento às determinações referentes à publicação das RBR, disponibilizar em seu sítio, anualmente, relatórios com gráficos, tabelas e análises gerenciais sobre as relações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias, apresentando a evolução histórica das categorias de bens reversíveis constantes dessas relações, com vistas a ampliar o controle social e a transparência dessas informações; e

b) dar um tratamento similar às RBR enviadas por todas as concessionárias, atribuindo o mesmo grau de sigilo aos mesmos tipos de campos, com vistas a aprimorar o atendimento aos princípios da impessoalidade, igualdade, imparcialidade e proporcionalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 38 da Lei nº 9.742/1997.

4.5. Fragilidades nos instrumentos de controle das RBR e dos inventários

173. Como se verá a seguir, a Anatel não demonstrou que realiza uma análise metodologicamente sólida dos inventários e das listas anuais de bens reversíveis apresentados pelas concessionárias. Além disso, a agência aprovou somente uma das 54 RBR entregues desde o início da vigência do respectivo regulamento e não concluiu a avaliação dos inventários das concessionárias.

4.5.1. Deficiência nos procedimentos de análise para aprovação das RBR e dos inventários

174. O art. 5º do Regulamento de Bens Reversíveis dispõe que as concessionárias devem enviar, anualmente, as RBR para aprovação pela Anatel. Ademais, o art. 5º, § 3º, desse normativo estabelece que a agência pode utilizar informações sobre o patrimônio da empresa desde a assinatura do contrato de concessão.

175. Em relação às deficiências detectadas no processo de análise das RBR pela Anatel, destaco que:

a) não há uma metodologia formal pré-definida;

b) o sistema de TI que deveria auxiliar nessa análise ainda se encontra em fase de homologação na Anatel e foi empregado somente a partir da avaliação das RBR referentes a 2012, que foram entregues em 2013;

c) não há uma comparação detalhada, item a item, entre as RBR de anos anteriores da mesma concessionária. Da mesma forma, essas relações não são sistematicamente analisadas em conjunto e em confronto com as demonstrações contábeis auditadas da empresa. Há apenas registros de comparações pontuais realizadas pela fiscalização da agência;

d) a comparação detalhada se tornou ainda mais importante desde as consolidações de empresas de um mesmo grupo econômico sob um único CNPJ, ocorridas após o advento da Lei nº 12.485/2011, denominada Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Afinal, essas consolidações dificultam a distinção entre o patrimônio da concessionária e o das demais empresas do grupo, podendo afetar o controle dos bens reversíveis. Essa preocupação foi tratada pela própria Lei do SeAC, que inseriu o inciso III do parágrafo único do art. 86 da LGT, o qual possui a seguinte redação:

"Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. Os critérios e condições para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pela concessionária obedecerão, entre outros, aos seguintes princípios, de acordo com regulamentação da Anatel:

(...)

III - existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público no que tange aos bens reversíveis"; e

e) não foi identificada qualquer nenhuma análise da amortização e da depreciação dos bens reversíveis declarados nas RBR e nos inventários. Saliento que o Conselho Diretor da Anatel já ressaltou a importância e a relevância dos adequados controle e acompanhamento desses valores, que possivelmente serão utilizados ao término da concessão para calcular o montante da indenização que eventualmente será paga pela União às empresas.

176. Posteriormente à analise das listas referentes ao período de 2005 a 2011, a Anatel identificou diversas inconsistências nas relações encaminhadas por todas as concessionárias. Quando

isso ocorre, a agência realiza reuniões com as concessionárias e fixa um prazo para que elas corrijam essas falhas e reenviem a lista.

177. Após ter acesso à versão preliminar do relatório de auditoria, a Anatel relatou que persistem diversas inconsistências nas RBR. Ademais, ela destacou o caso da concessionária Oi, que se comprometeu a corrigir os dados relativos à localização dos bens reversíveis, com a ressalva de que *"não serão realizadas conferências* ***in loco****, e sim a eleição de um campo como referência"*, até porque no próprio processo de elaboração do inventário da Oi não houve conferências presenciais nas centrais com menos de cinco mil acessos.

178. A ênfase conferida à Oi se deveu ao fato de a Anatel ter identificado uma redução superior a R$ 10,5 bilhões no valor total de aquisição dos bens reversíveis dessa empresa no período de 2011 a 2013. Instada a se manifestar, a empresa alegou que teria havido *"a exclusão de itens não localizados no processo de inventário"*. Porém, não foi apresentado qualquer esclarecimento que indique se esses bens reversíveis não localizados eram equipamentos obsoletos ou sucatas ou se foram alienados sem o conhecimento e a anuência da Anatel. Também não foi explicitado se tal redução no valor de bens será objeto de processo específico de apuração pela agência.

179. A equipe de auditoria do TCU avaliou as RBR de 2013 de todas as concessionárias e observou que essas listas ainda apresentam algumas inconsistências, como, por exemplo, bens com endereço de localização incompleto ou custo de aquisição inferior a R$ 1,00 ou negativo, imóveis registrados com custo de aquisição irrisório e descrição genérica de alguns itens. Adicionalmente, a unidade técnica salientou que inexiste qualquer indicação de que houve algum tipo de tratamento dos valores originalmente registrados em moedas anteriores ao Real, o que pode explicar em parte as distorções de valores observadas.

180. Nesse contexto, entendo que existe o risco de serem utilizadas informações desatualizadas, como endereços e valores, para aprovar operações sobre esses bens, o que pode afetar a continuidade e a atualidade do STFC e gerar um prejuízo ou um ganho indevido para a União ou para as concessionárias. Aduzo que, devido à consolidação do patrimônio das empresas do mesmo grupo e a possíveis movimentações de bens para obter economias de escala e escopo, pode haver a inclusão de bens não reversíveis nas Relações de Bens Reversíveis - RBR, o que pode alterar os montantes de possíveis futuras indenizações ao término dos contratos. Também pode ocorrer a não inclusão de bens reversíveis nas RBR, o que pode afetar a continuidade e a atualidade do serviço.

4.5.2. Índice de aprovação de 1,8% das RBR apresentadas no período entre 2005 a 2014

181. O art. 5º do Regulamento de Bens Reversíveis dispõe que a Anatel deverá aprovar ou não as RBR enviadas anualmente pelas concessionárias. Já o art. 20 do citado regulamento dispõe que a infração ou a inobservância aos deveres dispostos naquela norma enseja a aplicação das sanções definidas na LGT e nos contratos de concessão. Saliento, ainda, que a cláusula 26.1, IX, dos contratos de concessão prevê a imputação de multa no valor de até R$ 10 milhões por qualquer ato ou omissão que acarrete dano ou ponha em risco bens ou equipamentos vinculados à concessão, incluindo o não fornecimento de todas as informações previstas nas RBR e nos inventários, conforme estabelecido nas alíneas "a" e "d" do § 8º da referida cláusula 26.1 dos contratos.

182. Embora a regulamentação não estabeleça um prazo para a análise e aprovação das RBR pela Anatel, é razoável esperar que a agência aprove tempestivamente as listas enviadas anualmente, pois isso pode contribuir para manter a fidedignidade e atualidade dos dados disponíveis sobre os bens reversíveis e, por via de consequência, conferir um maior respaldo para o controle desses bens.

183. Entre 2007 e 2009, a Anatel recebeu as primeiras RBR das concessionárias e solicitou a correção das inconsistências verificadas. Em 2008 e 2010, a agência executou fiscalizações de amplo escopo **in loco** em cada concessionária. Além disso, em 2009 e 2010, o ente regulador emitiu informes, nos quais analisou diversas relações referentes aos exercícios de 2005 a 2007, tendo opinado pela não aprovação dessas listas e encaminhado os respectivos processos para deliberação pelo Conselho

Diretor da Anatel. No dia 14/10/2010, o referido Conselho delegou competência ao titular da Superintendência de Serviços Públicos da Anatel - SPB para aprovar as RBR.

184. A agência afirmou que, até o dia 10/12/2014, somente uma RBR tinha sido aprovada, com uma ressalva quanto aos bens de coligadas, controladas e controladoras. Aduzo que não foi localizado qualquer ato da Anatel que oficializasse a não-aprovação de uma RBR ou acolhesse proposta formulada pela área técnica da agência no sentido de não analisar alguma relação devido à perda de objeto. Essa última hipótese ocorre, essencialmente, quando listas mais recentes foram entregues.

185. Assim sendo, das 54 RBR entregues pelas seis concessionárias até 2014, relativas aos anos de 2005 a 2013, a Anatel formalizou sua deliberação somente sobre a Relação de Bens Reversíveis de 2009 da CTBC, que foi aprovada com ressalvas, resultando no índice total de aprovação de 1,8% dessas relações.

186. Com relação a essa constatação, a Anatel afirmou que:

"as solicitações pendentes desde 2007 se referem aos protocolos de RBR para aprovação, que não é realizada porque, além da ausência do parecer de auditoria independente previsto no Regulamento de Controle de Bens Reversíveis (RCBR), as relações apresentadas até então são inconsistentes e ainda não trazem uma razoável certeza sobre sua fidedignidade e atualidade. Neste ponto, mostra-se relevante destacar que as inconsistências presentes nas RBR são identificadas justamente em razão do processo de acompanhamento e controle em funcionamento. Ademais, essas inconsistências são objeto de constante trabalho desta Agência junto às concessionárias, com vista à melhoria contínua dessas relações."

187. Com fulcro nessas considerações, entendo que a Anatel não atuou efetivamente no sentido de aprovar ou reprovar as RBR entregues pelas concessionárias até 2014. Aduzo que, embora a baixa qualidade e a grande quantidade de dados enviados pelas concessionárias (mais de oito milhões de itens) possam contribuir para a demora na respectiva análise, esses fatores não justificam a ausência de formalização da aprovação ou não das listas de bens reversíveis.

188. Por fim, ressalto que, apesar de os contratos de concessão preverem a possibilidade de serem aplicadas multas nos casos de não fornecimento de todas as informações exigidas sobre os bens reversíveis, a não aprovação das RBR pela Anatel não é formalizada. Assim sendo, não é registrado o descumprimento de obrigações pelas empresas de telecomunicações, o que implica dizer que não são apuradas eventuais falhas dessas empresas.

4.5.3. Demora para exigir a apresentação e concluir a análise dos inventários

189. A cláusula 15.1, inciso VIII, do contrato de concessão celebrado em 1998 exige que a concessionária mantenha atualizado o inventário de bens e componentes do ativo imobilizado da empresa. Aduzo que a cláusula 16.1, inciso VIII, dos contratos firmados em 2006 e 2011 e o art. 4º do Regulamento da Anatel reiteram essa determinação. Cumpre salientar, ainda, que as cláusulas 25.1, inciso VIII, do Contrato de Concessão assinado em 1998 e 26.1, inciso IX, dos contratos celebrados em 2006 e 2011 definem como infração o ato ou a omissão da concessionária que acarrete dano ou ponha em risco bens vinculados à concessão, sendo que a alínea "a" do parágrafo 8º dessa cláusula estabelece a não manutenção dos inventários como um dos elementos a serem observados na definição da gravidade da infração.

190. Nas fiscalizações de amplo escopo realizadas em 2008 e 2009, a Anatel constatou a inexistência de inventários confiáveis e atualizados que pudessem subsidiar seu trabalho, especialmente com relação à identificação das alienações ocorridas sem a anuência prévia da agência.

191. Conforme consta do Memorando nº 177/2009 - RFFC/SRF, de 28/10/2009, a Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização - SRF entendia que era necessário exigir, no mínimo, a realização dos inventários em prazo não superior a doze meses, a apresentação de um levantamento de todas as alienações ocorridas desde a privatização e o recolhimento na conta vinculada dos valores correspondentes a todas as alienações realizadas. Ainda segundo o memorando sob comento, tal proposta também teria sido apresentada pela SRF ao Conselho Diretor da Anatel, em

reunião interna realizada no dia 25/8/2009. Contudo, não foram localizados registros de que tenha havido qualquer decisão daquele conselho a favor dessa proposta.

192. Por outro lado, naquela época, a Superintendência de Serviços Públicos – SPB entendia que *"não se pode exigir inventários de anos anteriores à edição do Regulamento"*, uma vez que essa norma definiu a forma desses inventários.

193. Em conformidade com o memorando da SRF acima citado:

"6.85. A SPB sugeriu que a fiscalização utilizasse quaisquer ferramentas legais julgadas pertinentes, inclusive averiguações e pesquisas nos registros contábeis assentados nos livros obrigatórios – especialmente o razão – e em documentos não obrigatórios, além de auditorias nas demonstrações contábeis. (Anexo 41) [Mem. 309/2009-PBOAC/PBOA]

6.86. A SRF não contemplou a alternativa proposta, certamente pelo volume descomunal de trabalho que implicaria para seu reduzido quadro de agentes de fiscalização."

194. No dia 1º/6/2010, por força de previsão constante do seu Plano Anual, a Auditoria Interna da Anatel (AI/Anatel) iniciou uma fiscalização no âmbito da SPB para avaliar a eficiência do processo de controle dos bens reversíveis. Ao final dessa fiscalização, a equipe concluiu que inexistia um controle efetivo dos bens reversíveis por parte da Anatel e que as informações encaminhadas pelas concessionárias não atendiam aos requisitos previstos na regulamentação. Cabe destacar que, nesse período, já havia sido prolatado o Acórdão do TCU que recomendou a melhoria do processo de controle e fiscalização dos bens reversíveis.

195. De acordo com a ata de uma reunião interna da agência, realizada no dia 11/11/2010, naquela data:

a) a Telefônica já havia contratado a elaboração de 100% de seu inventário, cuja conclusão estava prevista para o final de 2011;

b) a Embratel estava iniciando uma licitação para contratar o levantamento de seu inventário, cujo término estava previsto para o final de 2011;

c) a Telemar havia concluído seu inventário parcial, relativo a 62% do valor contábil de seu patrimônio e não pretendia inventariar os 38% restantes, porque considerava que esses últimos bens seriam poucos importantes para a continuidade do serviço e, portanto, entendia que concluir seu inventário seria antieconômico;

d) a Brasil Telecom estava iniciando a contratação da elaboração de inventário de somente 60% do valor de seus bens, conforme decisão da Telemar, com conclusão prevista para 2013;

e) assim sendo, as superintendências acordaram que a SRF aguardaria a conclusão dos inventários em elaboração na Telefônica e na Embratel para proceder à fiscalização e que a SPB determinaria que as empresas do grupo Oi, Brasil Telecom e Telemar apresentassem seus inventários de forma completa em seis meses;

f) no caso da CTBC, a fiscalização em campo obteve a discriminação de todos os bens reversíveis da concessionária; e

g) nenhum documento mencionou a Sercomtel.

196. Menos de um mês depois, no dia 6/12/2010, a Gerência de Acompanhamento e Controle de Obrigações Contratuais da Anatel - PBOAC concluiu os informes que propuseram a adoção de medida cautelar, por ato conjunto da SPB e da SRF, no sentido de determinar que as concessionárias Telemar, Brasil Telecom e Embratel apresentassem os respectivos inventários em seis meses, além de vedar a realização de qualquer tipo de alienação de bens durante este período.

197. A equipe de auditoria do TCU destacou que:

a) ao contrário do que havia ficado definido na reunião conjunta de novembro de 2010, a SPB optou por estender a medida cautelar do Grupo Oi para a Embratel. Não foram localizados documentos que demonstrassem qual teria sido a motivação para essa mudança de entendimento;

b) em 6/1/2011, foram assinados os Atos nº 160, nº 161 e nº 162/2011, por meio dos quais foram expedidas as medidas cautelares com termo final em 11/7/2011. No dia 24/8/2011, a Anatel deferiu a prorrogação do prazo inicial por meio dos Despachos nº 6.804/2011-CD (mais seis meses

para a Embratel) e nº 6.805/2011-CD (mais 29 meses para a Oi). Em seguida, no dia 17/4/2012, o Despacho nº 3.008/2012-CD prorrogou até 30/9/2012 o término do prazo para a realização do inventário na Embratel;

c) entre abril e junho de 2012, a Telefônica e a Embratel entregaram seus inventários à Anatel. Em junho de 2013, ao expirar sua primeira prorrogação, a Oi solicitou mais tempo e o Conselho Diretor da agência estabeleceu a data limite de 30/9/2013, que dessa vez foi cumprida pela concessionária, caracterizando um prazo total de 32 meses desde a expedição da cautelar;

d) a partir da análise desses inventários, a Anatel identificou diversas inconsistências. Devidamente notificadas, as concessionárias têm, desde então, enviado arquivos corrigidos, que são submetidos a novas análises, que ainda encontram inconsistências, que por sua vez são informadas às empresas, que se comprometem a corrigi-las;

e) adicionalmente, a Anatel executou fiscalizações específicas, entre 2011 e 2013, para acompanhar o andamento da elaboração dos inventários da Oi, da Embratel e da Telefônica. Uma dessas auditorias confirmou que a Oi descumpriu a vedação de alienação de bens reversíveis imóveis. Não foi informado se esse descumprimento estava sendo apurado em algum Pado;

f) nesse período, a Oi também solicitou a anuência da Anatel para alienar bens imóveis que a concessionária afirmava não serem reversíveis, o que nem sempre foi confirmado pelos fiscais; e

g) não foram identificados registros de que tenham sido feitas fiscalizações específicas para averiguar se a Embratel descumpriu a vedação de alienação de bens.

198. Cumpre salientar que entre os condicionantes estabelecidos para a anuência à consolidação de CNPJ da Sercomtel em 3/10/2012, da Telefônica em 27/5/2013 e da Embratel em 4/8/2014, a agência exigiu a apresentação dos respectivos inventários e o desenvolvimento de um sistema de controle patrimonial no prazo de seis meses.

199. No documento encaminhado pela Anatel com seus comentários à versão preliminar do relatório elaborado pela equipe do TCU, a agência informou que concluiu, no dia 13/2/2015, a análise das RBR apresentadas pela Oi em resposta às medidas cautelares de 2011. Em síntese, o ente regulador relatou que persistiam diversas inconsistências nos dados informados nessas relações.

200. Diante disso, a área técnica da Anatel propôs que fosse adotada nova medida cautelar e fosse determinado à Oi que:

- apresentasse sua RBR preenchida corretamente até 30/4/2015;
- implantasse plenamente um sistema de controle patrimonial até 3/11/2015;
- não alienasse bens reversíveis antes de apresentar sua RBR correta, com exceção de bens de massa em desuso cujo guarda possa acarretar um risco ambiental; e
- não alienasse bens considerados não reversíveis sem comprovar previamente perante a Anatel as respectivas não-reversibilidades.

201. A área técnica da Anatel também propôs que os atos cautelares de 2011 relativos à Oi fossem declarados parcialmente cumpridos. Além disso, os indícios de infração à vedação de alienação de bens fossem apurados em processos específicos, após o término do prazo de cumprimento da nova cautelar, ou seja, no mínimo após 3/11/2015.

202. Por meio do Despacho Decisório nº 1.909/2015/COUN/SCO, de 23/3/2015, o titular da Superintendência de Controle de Obrigações - SCO, além de exarar a cautelar nos termos propostos pela área técnica da agência, revogou os atos cautelares de 2011 relativos à Oi, sem declarar explicitamente se foram ou não apenas parcialmente cumpridos. Aduzo que não há registro de qualquer decisão acerca da proposta de apuração dos indícios de infrações supostamente cometidas pela Oi desde 2011.

203. Com fulcro nessas considerações, friso que, independentemente da dúvida que paira acerca da data em que a Anatel pretende iniciar a apuração dos indícios de infrações que foram apontados pela fiscalização em 2013, observa-se a falta de tempestividade da apuração sancionatória da agência no caso vertente. Afinal, passados mais de dois anos da conclusão do relatório dos seus fiscais, o ente

regulador ainda não adotou providências no sentido de apurar e, se for o caso, aplicar as devidas sanções à concessionária.

204. Aduzo que o ato cautelar nº 162/2011, direcionado para a concessionária Embratel, continua integralmente em vigor e não há registro de que a Anatel tenha concluído qualquer avaliação conclusiva sobre o atendimento ou não das determinações exaradas no referido ato.

205. Dessa forma, tendo como referência a data do encaminhamento dos comentários da Anatel (16/6/2015), conclui-se que:

a) desde a identificação da necessidade de exigir inventários mais fidedignos, ocorrida em 2009, passaram-se quase seis anos;

b) desde a edição das medidas cautelares, em 2011, passaram-se quatro anos e meio; e

c) desde a entrega dos inventários, há três anos pela Embratel e há um ano e meio pela Oi, a Anatel não formalizou sua decisão nem concluiu sua análise.

206. A Anatel, em suas considerações adicionais:

a) informou que as RBR *"passadas já se encontram em estado de conclusão de análise, com o que se passará a fazer o juízo de sua aprovação ou não"*;

b) sugeriu a ampliação do prazo de 120 dias, sugerido pela unidade técnica, para 180 dias, devido à existência de indícios de *"ocorrência de fenômeno contábil conhecido na gestão de bens como reclassificação, verificada ao longo do tempo, em diversas concessionárias"*, o que acarreta a necessidade de um tempo maior para realizar adequadamente a avaliação sob enfoque;

c) alegou que os trabalhos de apuração dos indícios de infrações supostamente cometidas pela Oi desde 2011 deveriam ter início no dia 3/11/2015, em consonância com o que foi determinado em diversos despachos e atos exarados pela Anatel entre 2011 a 2015;

d) ressaltou que *"periodicamente são demandadas fiscalizações para apuração de indícios relativos à alienação de bens reversíveis pela concessionária referida"*; e

e) asseverou que esses indícios também estão sendo apurados no âmbito de dois processos administrativos abertos em 2012.

207. Não vislumbro óbices ao atendimento do pleito formulado pela agência, razão pela qual fixo o prazo sob comento em 180 dias.

208. Quanto à apuração das supostas irregularidades, entendo que as informações apresentadas pela agência não afastam a necessidade de exarar as determinações pertinentes. Nesse particular, friso que, embora as considerações adicionais da Anatel sejam datadas de 6/11/2015 e tenham sido juntadas ao presente processo no dia 9/11/2015, delas não constam quaisquer provas de que a apuração tenha sido de fato iniciada na data prevista (3/11/2015).

209. Ademais, julgo que a sinalização da agência de que pretende apurar a redução de cerca de R$ 10 bilhões, em valores não atualizados, no total dos bens reversíveis, reforça a adequação da referida proposta de encaminhamento.

210. Por fim, saliento que que os dois processos citados pela Anatel, que estão anexados ao processo administrativo nº 53500.012416/2009, não foram autuados especificamente para verificar a ocorrência de atos aptos a ensejar a aplicação de sanções.

4.5.4. Encaminhamento

211. Considerando o acima exposto, julgo que deve ser determinado à Anatel que:

a) no papel da representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da LGT, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

a.1) às indenizações dos bens reversíveis, incluindo cálculos e pagamentos às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes das datas de efetivação desses pagamentos; e

a.2) a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos

ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação;

b) apresente ao TCU a decisão adotada ou justifique a ausência de manifestação, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, acerca da aprovação ou não das relações de bens reversíveis (RBR) entregues pelas concessionárias de STFC desde 2007 até o exercício de 2014;

c) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, da redução no valor de R$ 10,5 bilhões de reais na relação de bens reversíveis, ocorrida entre 2011 e 2013, no patrimônio da concessão da Oi S/A; e

d) adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, dos indícios de descumprimento das medidas cautelares referentes aos Atos Anatel nº 160/2011 e nº 161/2011 e ao Despacho Cautelar nº 7.721/2012/PBOAC/PBOA/SPB/Anatel, que vedaram a alienação de bens reversíveis pela concessionária Oi.

4.6. Os métodos de controle e acompanhamento dos bens reversíveis restringem-se ao aspecto patrimonial

212. Os arts. 19, IV; 101 e 102, **caput** e parágrafo único, todos da LGT, atribuem competência à Anatel para controlar e acompanhar a situação dos bens reversíveis. Essa atividade envolve conhecer a rede e assegurar que os equipamentos e demais bens disponíveis são suficientes para garantir a continuidade e atualidade do serviço, observados os critérios de qualidade.

213. Contudo, a equipe de auditoria destacou que:

a) os métodos de controle e acompanhamento utilizados atualmente pela Anatel baseiam-se somente na verificação patrimonial, item a item, sem que haja uma reflexão posterior sobre a importância e a relevância de cada item para assegurar a continuidade e atualidade do serviço;

b) são tratados praticamente da mesma forma itens tão diversos como baterias no fim de sua vida útil, cabos em uso, equipamentos integrantes do **backhaul** e imóveis avaliados em milhões de reais. Não há uma priorização de demandas nem uma análise mais pormenorizada dos itens mais relevantes, seja na avaliação dos pedidos de anuência prévia seja na análise das RBR anuais;

c) também não existem estudos da agência para verificar em que medida a atualidade do serviço está refletida na lista de bens reversíveis;

d) a RBR limita-se a exigir campos essencialmente típicos de um inventário contábil, dificultando ou até mesmo não permitindo que a Anatel analise tais dados em conjunto com outras bases de dados da agência, como o Sistema de Serviços de Telecomunicações (STEL), que registra todas as estações da concessionária, e o Sistema de Gestão de Metas de Universalização (SGMU), que registra, entre outros dados, a quantidade e a localização dos telefones de uso público (TUP); e

e) de acordo com o informe que propôs a alteração do leiaute das RBR a serem entregues em 30/4/2015, as concessionárias passarão a ser obrigadas a incluir a vinculação de cada bem reversível a uma estação por meio do número de licenciamento no STEL. A agência afirmou que isso permitirá, entre outros pontos, *"verificar se todas as estações constam, de fato, da RBR"*. Somente após introduzir essa exigência, a Anatel passará a ter meios para verificar se todos os conjuntos de equipamentos declarados pelas concessionárias em outro sistema da agência constam, de fato, na RBR.

214. Com espeque nessas considerações, a equipe de auditoria ressaltou que:

a) a Anatel não dispõe de todas as informações necessárias para garantir a continuidade e a atualidade do serviço, o que pode se tornar um risco adicional caso o término da concessão ocorra, por qualquer motivo, antes do prazo previsto (2025);

b) ao aplicar o mesmo nível de controle para todos os bens, alguns itens de pouca relevância recebem um controle excessivo, enquanto itens primordiais para a continuidade e a atualidade do serviço recebem atenção inferior à que seria necessária;

c) como uma boa prática, pode ser citado o projeto piloto, que se encontra atualmente em desenvolvimento na Anatel, o qual pretende utilizar georreferenciamento no controle dos bens reversíveis. A utilização das coordenadas geográficas da localização dos bens para permitir um mapeamento da rede possibilitará que a agência visualize como e onde os bens reversíveis estão sendo empregados de fato na prestação do STFC. Cabe registrar que a agência planeja utilizar os dados das RBR entregues em 2015 como a base inicial de informações para implantar esse projeto; e

d) a atualidade dos bens reversíveis, que é fundamental para garantir que a rede utilizada para a prestação do STFC atenda aos critérios de qualidade, depende de um acompanhamento funcional e atualizado desses bens pela Anatel, conforme prescrito nos contratos e na LGT, desde o início da concessão em 1998. Contudo, observou-se que, em 2014, isso ainda não ocorria e mesmo checagens básicas, como o cruzamento das informações das RBR com dados de outros sistemas da agência como o STEL e o SGMU, não são realizadas sistematicamente, o que fragiliza o controle e o acompanhamento dos bens reversíveis e de sua atualidade.

215. Com espeque nessas considerações, entendo que deve ser recomendado à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, na sua metodologia de acompanhamento e controle dos bens reversíveis, procedimentos e informações que considerem o controle funcional, com vistas a evidenciar a real prestação e operação do serviço e, consequentemente, garantir a continuidade e a atualidade do STFC, na forma prevista na Lei Geral de Telecomunicações.

4.7. Os problemas enfrentados pela fiscalização dos bens reversíveis

4.7.1. A atualização das normas

216. Para orientar as fiscalizações de bens reversíveis, foram editadas duas versões do Manual para o Acompanhamento e Controle do Cumprimento dos Compromissos Assumidos pelas Prestadoras do STFC de Classe 11, Controle patrimonial, que foi elaborado pelo CPqD. A primeira dessas versões foi publicada no dia 28/6/2001, em anexo ao Instrumento de Consulta nº 1/2003. Já a segunda foi concluída no dia 17/3/2003.

217. Posteriormente, o Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle de Bens e Serviços vinculados à Concessão do STFC foi aprovado pela Portaria Anatel nº 266/2009, de 24/4/2009.

218. Desde essa data, ocorreram diversas alterações nos procedimentos de controle e acompanhamento de bens reversíveis, que afetaram a forma como era realizada sua fiscalização, sendo uma das principais mudanças a nova repartição de competências na forma disposta no Regimento Interno da Anatel de 2013.

219. A necessidade de atualizar esse documento restou evidenciada no relatório elaborado pela equipe de auditoria do TCU. Ademais, verificou-se que foram atribuídas à fiscalização ações que não necessitam de realização **in loco** e são mais compatíveis com as atribuições de outras superintendências da agência, como a solicitação da lista de bens onerados e a conferência de demonstrações contábeis com o inventário e as solicitações de anuência prévia.

220. Diante disso, no dia 5/6/2015, por meio da Portaria Anatel nº 492/2015, o Procedimento de Fiscalização para Verificação do Cumprimento das Obrigações Relativas aos Bens e Serviços Vinculados à Concessão foi aprovado.

221. Após analisar esse novo Procedimento, saliento que:

a) foram excluídas atividades de controle e acompanhamento que são mais compatíveis com as atribuições de outras superintendências, que não a que ficou encarregada de executar as fiscalizações. Assim sendo, foi aperfeiçoada a distribuição de tarefas; e

b) foi explicitada a necessidade de que os fiscais tenham acesso ao módulo de consulta do sistema de gerenciamento dos bens reversíveis e que recebam, da área técnica responsável na agência,

as informações necessárias para realizar suas atividades de campo, tais como, as verificações **in loco** das relações de bens reversíveis.

4.7.2. A pequena quantidade de fiscalizações realizadas

222. Entre 1998 e 2006, a Anatel realizou 47 fiscalizações tendo por objeto os bens reversíveis, das quais somente 2 foram direcionadas para uma avaliação patrimonial de maior abrangência, correspondente ao controle de bens reversíveis de maneira geral. Das demais 45 fiscalizações, 2 visavam verificar a existência de bens reversíveis em determinado imóvel, enquanto as 43 restantes foram realizadas com o intento de verificar junto às Justiças Federal, Estadual, Distrital e Trabalhista se existiam ações nas quais as concessionárias figuravam como parte, identificando aquelas em que houve o oferecimento de bens reversíveis em garantia da execução.

223. Apenas, em 7/8/2006, a agência passou a realizar fiscalizações de amplo escopo em todas as concessionárias, obedecendo à decisão adotada por seu Conselho Diretor quando da aprovação do Regulamento de Bens Reversíveis.

4.7.3. Encaminhamento

224. Com espeque nessas considerações, entendo que deve ser recomendado à Anatel que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) priorizar fiscalizações sistêmicas nos bens reversíveis, com vistas a otimizar a eficiência do esforço de fiscalização e aumentar a efetividade da atuação da agência, complementando as atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis;

b) promover maior cooperação e coordenação entre as superintendências responsáveis pelo controle, acompanhamento e fiscalização dos bens reversíveis, com vistas a evitar retrabalho e possíveis invasões de competências.

5 - Monitoramento do atendimento à recomendação 9.2.1. do Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário

225. O Tribunal expediu o Acórdão nº 2.468/2010 – Plenário, cujo item 9.2 assim dispôs:

"9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

9.2.1. dada a situação atual do controle dos bens reversíveis, realize periodicamente ações de fiscalização e desenvolva novos métodos, de forma a permitir que exista razoável certeza de que as relações de bens reversíveis apresentadas pelas concessionárias do STFC são fidedignas e atuais;"

226. Nesta auditoria, constatou-se que, após essa recomendação, houve um significativo aumento do número de fiscalizações com escopo amplo. Afinal, entre 2010 e 2014, ocorreu um quantitativo dessas fiscalizações que superou em 38% a quantidade realizada entre 1998 e 2010.

227. Por outro lado, não houve o esperado aperfeiçoamento da metodologia de controle, que ainda apresenta falhas.

228. Nesse contexto, julgo que a recomendação exarada no item 9.2.1. do Acórdão nº 2.468/2010 – Plenário, acima transcrita, deve ser considerada parcialmente implementada.

6 – Considerações adicionais

229. De acordo com o disposto no art. 4º, § 2º, da Resolução TCU nº 254/2013, que dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal, cabe *"ao TCU*

respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal".

230. Em três dos ofícios enviados pela Anatel ao TCU, a agência solicitou que fosse conferido tratamento sigiloso a algumas peças do presente processo, tendo em vista seu conteúdo, com base no art. 39, parágrafo único, da Lei nº 9.472/1997.

231. Assim sendo, determino que as peças 15, 23, 30, 31, 37, 44, 66, 75, 76, 77, 85, 87, 88, 89, 92, 97, 98, 99, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 e 135 deste processo sejam consideradas sigilosas.

232. Não poderia encerrar este Voto sem cumprimentar a equipe da Seinfra AeroTelecom pela qualidade do trabalho realizado.

233. Por fim, saliento que o presente processo deve ser encerrado, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU, uma vez que foram atingidos seus objetivos.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de dezembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 3311/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC nº 024.646/2014-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Joao Batista de Rezende (CPF nº 472.648.709-44).
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom).
8. Representação legal:
8.1. Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Auditoria que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel quanto à regulamentação, ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização dos bens reversíveis previstos nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), no período de 1998 a 2014,

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

9.1. considerar parcialmente implementada a recomendação exarada no item 9.2.1 do Acórdão nº 2.468/2010 - Plenário;

9.2. com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

9.2.1. encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias a contar da ciência deste Acórdão, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis realizadas desde 25/01/2007, data de início da vigência do regulamento de controle de bens reversíveis, contendo os documentos utilizados no referido cálculo, detalhando:

9.2.1.1. os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o respectivo valor total obtido e a quantidade de bens, mantendo os registros de sua relação completa, com as informações individuais;

9.2.1.2. a identificação dos atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações realizadas em cada ano, informando o quantitativo e a classificação dos bens envolvidos em cada ato;

9.2.1.3. a comprovação dos respectivos depósitos na conta vinculada; e

9.2.1.4. a comprovação da aplicação dos referidos recursos na concessão;

9.2.2. inclua, no prazo de 30 dias a contar da ciência deste Acórdão, na análise de qualquer operação envolvendo bens reversíveis imóveis, a exigência de que a concessionária apresente à Anatel:

9.2.2.1. documento ou certidão emitida pela respectiva prefeitura declarando o valor venal do imóvel para fins de ITBI ou IPTU no momento da solicitação da anuência prévia da agência; e

9.2.2.2. após a conclusão da operação, certidão do Registro de Imóveis ou cópia da escritura pública;

9.2.3. apresente a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da ciência deste Acórdão, um plano de ação com vistas a concluir a instrução e o julgamento em todas as instâncias de todos os Pados, que versem sobre bens reversíveis, instaurados entre 2010 e 2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

9.2.4. adote providências com vistas a disponibilizar em seu sítio:

9.2.4.1. no prazo de 210 dias a contar da ciência deste Acórdão, todas as relações de bens reversíveis (RBR) de 2009 a 2014, contendo todos os dados classificados como sendo de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina; e

9.2.4.2. no prazo de 60 dias a contar da ciência deste Acórdão, aviso contendo:

- os motivos pelos quais as RBR anteriores a 2009 não estão disponíveis no sítio da Anatel;

- os números dos processos administrativos onde estão arquivadas cada uma das RBR existentes anteriores a 2009; e

- a informação de que o acesso aos dados públicos dessas RBR pode ser solicitado à agência, com fundamento nos arts. 10 e 11, § 6º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nos arts. 38 e 39 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações);

9.2.5. adote providências com vistas a disponibilizar em seu sítio, no prazo de 90 dias a contar da data de recebimento de cada Relação de Bens Reversíveis (RBR), todas as RBR enviadas pelas concessionárias a partir de 2016, contendo todos os dados classificados como de caráter público, em formato de arquivo aberto, não-proprietário, estruturado e legível por máquina;

9.2.6. adote providências com vistas a dar publicidade, no prazo de 120 dias a contar da ciência deste Acórdão, à motivação da classificação de sigilo de cada campo das RBR;

9.2.7. no papel de representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da Lei Geral de Telecomunicações, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

9.2.7.1. à indenização dos bens reversíveis, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes da data de pagamento das referidas indenizações;

9.2.7.2. a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou da propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a referida transação;

9.2.8. apresente ao TCU a decisão adotada, ou justifique a ausência de manifestação, no prazo de 180 dias a contar da ciência deste Acórdão, acerca da aprovação ou não das relações de bens reversíveis (RBR) entregues pelas concessionárias de STFC desde 2007 até o exercício de 2014;

9.2.9. adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de 30 dias a contar da ciência deste Acórdão, da redução no valor de R$ 10,5 bilhões de reais na relação de bens reversíveis, entre 2011 e 2013, do patrimônio da concessão da Oi S/A; e

9.2.10. adote providências com vistas a iniciar a apuração, no prazo de trinta dias a contar da ciência deste Acórdão, dos indícios de descumprimento das medidas cautelares proferidas nos Atos nº Anatel 160/2011 e nº 161/2011 e no Despacho Cautelar nº 7.721/2012 - PBOAC/PBOA/SPB/Anatel, que estabeleceram a vedação de alienação de bens reversíveis pela concessionária Oi;

9.3. com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Anatel que:

9.3.1. conclua de forma tempestiva o processo de elaboração do regulamento dos bens reversíveis, que se encontra em tramitação desde 2008, com vistas a aperfeiçoar as atividades de controle, acompanhamento e fiscalização desses bens;

9.3.2. adote providências para que a regulamentação dos bens reversíveis utilize instrumentos que possibilitem maior publicidade e transparência;

9.3.3. defina de que forma deve ser tratada a reversibilidade dos bens de uso compartilhado entre outros serviços e o da concessão, dando publicidade ao conceito adotado pela agência, com vistas a dirimir as diferenças de interpretação existentes no setor;

9.3.4. estabeleça a distinção de tratamento entre os bens reversíveis conforme sua relevância para a continuidade e atualidade do serviço, sua materialidade e os riscos associados à cada um deles, com vistas a orientar e aprimorar a análise das operações de alienação, desvinculação, substituição e oneração desses bens;

9.3.5. avalie a conveniência e oportunidade de ingressar com ações judiciais para decretar a nulidade de operações de alienação de bens reversíveis realizadas sem a anuência da agência, com vistas a aprimorar sua atuação sancionatória;

9.3.6. avalie a conveniência e oportunidade de adequar as funcionalidades do sistema de controle de bens reversíveis às necessidades da agência, com vistas a aprimorar essa ferramenta de maneira a permitir a execução de atividades como a verificação de cada item da lista atual e sua presença nas listas anteriores;

9.3.7. avalie a conveniência e oportunidade de disponibilizar, anualmente, em seu sítio, relatórios contendo gráficos, tabelas e análises gerenciais sobre as relações de bens reversíveis enviadas pelas concessionárias, contendo uma avaliação da evolução das categorias de bens constantes das RBR ao longo dos anos, com vistas a ampliar o controle social e a transparência das informações;

9.3.8. avalie a conveniência e oportunidade de conferir um tratamento similar às RBR enviadas por todas as concessionárias, atribuindo o mesmo grau de sigilo aos tipos similares de campos constantes dessas relações, com vistas a aprimorar o atendimento aos princípios de impessoalidade, igualdade, imparcialidade e proporcionalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988; ao art. 38 da Lei nº 9.742/1997 e ao art. 36, parágrafo único, do Anexo da Resolução Anatel nº 612/2013;

9.3.9. avalie a conveniência e oportunidade de incluir na sua metodologia de acompanhamento e controle dos bens reversíveis procedimentos e informações que evidenciem a real prestação e operação do serviço, com vistas a garantir a continuidade e a atualidade do STFC, conforme previsto na Lei Geral de Telecomunicações;

9.3.10. avalie a conveniência e oportunidade de priorizar fiscalizações sistêmicas nos bens reversíveis, com vistas a otimizar a eficiência e a efetividade da atuação da agência e complementar as atividades de controle e acompanhamento dos bens reversíveis; e

9.3.11. avalie a conveniência e oportunidade de promover maior cooperação e coordenação entre as superintendências responsáveis pelo controle, pelo acompanhamento e pela fiscalização dos bens reversíveis, com vistas a evitar retrabalho e possíveis invasões de competências;

9.4. com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de:

9.4.1. aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e sua aplicação na própria concessão, conforme

previsto nos arts. 86, parágrafo único, III, e 96, V, da Lei nº 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998; nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006 e no art. 17 da Resolução Anatel nº 447/2006; e

9.4.2. instaurar e instruir com celeridade, conforme previsto no art. 173 da Lei nº 9.472/1997, os processos destinados à apuração dos indícios de descumprimento de obrigações legais, regulamentares ou contratuais relativas aos bens reversíveis e à avaliação do eventual cabimento das sanções previstas na legislação e nos contratos de concessão;

9.5 considerar sigilosas as peças 15, 23, 30, 31, 37, 44, 66, 75, 76, 77, 85, 87, 88, 89, 92, 97, 98, 99, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 e 135 destes autos, com fundamento nos arts. 4º, § 2º, e 5º, § 4º, da Resolução TCU nº 254/2013;

9.6 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram:

- à Anatel;

- ao Ministério das Comunicações;

- à Controladoria-Geral da União;

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

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

- à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados;

- à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC); e

- ao Ministério Público Federal;

9.7. encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 51/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/12/2015 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3311-51/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral