



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Conselho Gestor do Fundo Tecnológico das Comunicações (CGFUNTEL)

Exercício 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério das Comunicações - MCOM

Unidade Auditada: Conselho Gestor do Fundo Tecnológico das Comunicações
(CGFUNTEL)

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1092238**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A auditoria teve como objetivo avaliar a gestão dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), tendo sido analisado:

- a observância, pelos agentes financeiros (Finep e BNDES), dos percentuais e dos prazos de comprometimentos pactuados com o Funttel;
- a tempestividade da fiscalização tributária dos recursos do Funttel;
- a suficiência das medidas, adotadas pelo Conselho Gestor do Funttel (CGF), para inibição da decadência dos créditos referentes ao ano 2019;
- a aderência do Plano de Aplicação de Recursos ao previsto na Resolução nº 66/2010; e
- a tempestividade e a eficácia das medidas voltadas para o enfrentamento de deficiências identificadas no processo de gestão da arrecadação.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Funttel, estabelecido pela Lei nº 10.052/2000, desempenha relevante papel no avanço tecnológico das telecomunicações no Brasil, financiando projetos de pesquisa do setor. Agindo como catalisador para inovação, o fundo arrecadou cerca de 2,5 bilhões nos últimos seis anos, direcionando recursos aos serviços de telecomunicações para pesquisa, desenvolvimento e inovação, em colaboração com instituições como a Finep, BNDES e CPqD.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

As falhas identificadas no âmbito da gestão do Funttel revelam desafios significativos que abrangem diversas esferas operacionais e administrativas do fundo. Estes desafios vão desde a baixa performance da Finep em cumprir os percentuais mínimos estabelecidos nos contratos, resultando na devolução de recursos, até as limitações significativas decorrente da perda de arrecadação, restrição de acesso à base de contribuintes e intempestividade no acesso aos dados financeiros oriundos da Anatel. Além disso, foram identificadas falta de critérios técnicos na gestão dos processos de cobrança e desalinhamento na organização do plano de aplicação de recursos e áreas temáticas, conforme estabelecido na Resolução nº 66/2010 do MCOM.

Diante das questões levantadas, foram emitidas recomendações ao MCOM, das quais se sobressaem: a criação de controles robustos para garantir o cumprimento da performance dos agentes financeiros, bem como a modernização e fortalecimento da infraestrutura tecnológica. Além disso, é fundamental estabelecer critérios técnicos precisos na gestão dos processos de cobrança, rever a Resolução nº 66/2010, para adaptá-la às necessidades atuais do Funttel, e desenvolver um plano de ação claro, com prazos e responsabilidades bem definidos, para abordar as lacunas identificadas na gestão tributária. Estas medidas são essenciais para enfrentar os desafios existentes na gestão do Funttel e garantir sua eficiência e transparência.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CGF	Conselho Gestor do Funttel
CPqD	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em telecomunicações
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Funttel	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GRU	Guia de Recolhimento da União
MCOM	Ministério das Comunicações
PARs	Planos de Aplicação de Recursos
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TR	Taxa Referencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADO DOS EXAMES	12
1. Redução de arrecadação do Funttel: Necessidade de estudo para identificação de causas e mitigação dos riscos.	12
2. Baixa performance do agente financeiro no comprometimento dos recursos do Funttel.	15
3. A gestão da arrecadação do Funttel revela uma série de desafios relacionados à infraestrutura tecnológica, capacidade operacional e processos internos que limitam melhorar a eficiência na gestão dos recursos arrecadados.	19
4. Necessidade de revisão dos critérios técnicos na gestão dos processos de cobrança do Funttel.	24
5. Resolução nº 66/2010 MCOM não atende aos objetivos para os quais foi criada, não acompanhando as mudanças e evoluções acerca das necessidades, práticas e circunstâncias atuais do Funttel.	26
6. Ausência de cronograma e atribuição de responsabilidades para implementação da Declaração Mensal pelo Contribuinte e da GRU Cobrança.	29
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	35
ANEXOS	37
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	37

INTRODUÇÃO

O Funttel (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações) ocupa um lugar central na esfera da inovação e progresso tecnológico das telecomunicações no Brasil, como estabelecido pela Lei nº 10.052/2000. O Decreto nº 3.737/2001 complementa essa legislação ao detalhar sua estrutura operacional e de gestão. Este fundo foi concebido para alocar recursos advindos dos serviços de telecomunicações, direcionando-os estrategicamente para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação nesse setor.

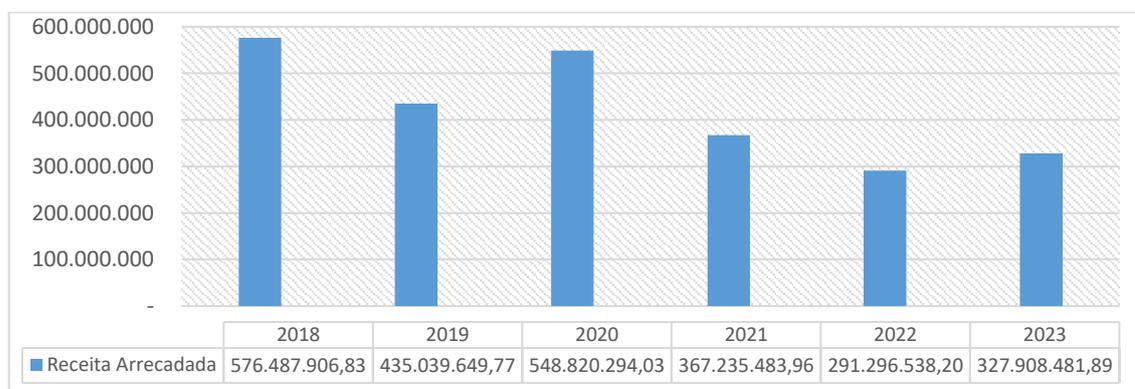
O Funttel atua como um catalisador para a inovação e a avançada tecnologia no campo das telecomunicações. Por meio de sua gestão e em colaboração com instituições como a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e o CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em telecomunicações), direciona recursos financeiros para projetos que fomentam a evolução do setor, desde infraestrutura até novas tecnologias de comunicação. Esses investimentos visam a fortalecer a competitividade nacional nesse campo tão estratégico, contribuindo para a consolidação e a modernização das telecomunicações brasileiras em um contexto global altamente dinâmico.

Para atender às múltiplas finalidades do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, suas principais fontes de recursos provêm de contribuições econômicas setoriais, notadamente:

- 0,5% sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações; e
- 1% sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, devidas pelas instituições autorizadas conforme legislação vigente.

Adicionalmente, constituem receitas do Funttel dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais, a remuneração de recursos repassados aos agentes financeiros (amortizações de empréstimos), o rendimento de aplicações do próprio Fundo, doações e outras destinações específicas, apresentando a seguinte série histórica de arrecadação:

Gráfico 01 – Receita Arrecadada 2018 a 2023 Funttel (em R\$)



Fonte: Portal da Transparência (portaldatransparencia.gov.br). Acesso em: 06.03.24.

Quanto às atividades operacionais do Funttel, destacam-se a gestão da arrecadação, em que o Ministério das Comunicações assume o papel principal na administração e no controle das contribuições para o Fundo, em parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que exerce competência na fiscalização e na apuração dos valores devidos, conforme estabelecido pelos dispositivos legais, notadamente os §§ 1º e 2º do art. 6º do Decreto nº 3.737, de 30 de janeiro de 2001.

Em uma frente, o Funttel é utilizado para o financiamento destinado às empresas do setor. Nesse contexto, o Funttel disponibiliza recursos reembolsáveis, por intermédio de seus agentes financeiros, Finep e BNDES, para a concessão de empréstimos. Esses recursos desempenham um papel essencial como uma conexão facilitadora entre os produtos, serviços e soluções tecnológicas desenvolvidos no país por instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) e as demandas do setor produtivo.

Ademais, as linhas de crédito fornecidas pelos agentes financeiros impõem a obrigatoriedade de alocação de uma parcela do montante financiado para a aquisição de produtos, serviços e soluções tecnológicas desenvolvidos no país, conforme estabelecido pela Portaria MCT nº 950, de 12 de dezembro de 2006.

No âmbito do apoio à pesquisa e desenvolvimento (P&D), o Funttel também promove iniciativas não reembolsáveis, direcionadas a instituições científicas, tecnológicas e de inovação, por meio de convênios específicos de pesquisa, desenvolvimento e inovação na área de telecomunicações.

É fundamental destacar que o Funttel desempenha um papel estratégico na preservação da capacidade de pesquisa e desenvolvimento da Fundação CPqD. Como uma das instituições credenciadas, o CPqD tem o privilégio de submeter projetos para obtenção de financiamento do fundo, desempenhando um papel crucial no fortalecimento da colaboração e no impulso ao avanço tecnológico no setor de telecomunicações, conforme estabelecido nos dispositivos da Lei nº 10.052/2000.

Em síntese, o Fundo foi criado para desempenhar um papel preponderante na promoção da inovação e avanço tecnológico no cenário das telecomunicações no Brasil.

O Funttel é gerido por um Conselho Gestor, composto por representantes de diversas entidades, conforme a seguir:

- I. Um representante do Ministério das Comunicações, que atua como presidente do Conselho;
- II. Um representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- III. Um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;
- IV. Um representante da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel;
- V. Um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e
- VI. Um representante da Empresa Financiadora de Estudos e Projetos – Finep.

O Conselho Gestor do Funttel desempenha diversas atribuições de grande relevância no contexto da administração do Fundo. Suas responsabilidades incluem a aprovação das normas que regem a alocação de recursos em programas, projetos e atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação na área de telecomunicações. Adicionalmente, o Conselho aprova, acompanha e fiscaliza a execução dos Planos de Aplicação de Recursos (PAR) dos agentes financeiros e da Fundação CPqD.

Além disso, o Conselho Gestor é responsável por prestar contas da execução orçamentária e financeira do Funttel, em conformidade com as disposições legais estabelecidas na lei de criação do Fundo. De acordo com o Decreto nº 3.737, de 30 de janeiro de 2001, que regulamenta o Funttel, o Ministério das Comunicações desempenha um papel crucial ao fornecer apoio técnico, administrativo e financeiro necessário para facilitar as atividades realizadas pelo colegiado.

A legislação aplicada ao Fundo estabelece que o PAR é o planejamento anual da aplicação dos recursos do Funttel em projetos de pesquisa e desenvolvimento, com projeção de gastos para os três exercícios seguintes. Posteriormente, os agentes financeiros e a Fundação CPqD devem apresentar, anualmente, a prestação de contas da aplicação dos recursos do Funttel, na forma do Relatório de Execução Físico-Financeiro.

No âmbito da gestão do Funttel, um intrincado conjunto de prazos e procedimentos foi estabelecido para orientar as diversas fases do programa (vide quadro 1). Este cronograma, delineado pelo Conselho Gestor, composto por representantes de entidades estratégicas, visa a assegurar uma administração eficaz dos recursos e uma execução alinhada às metas estabelecidas. A seguir, destacamos as principais etapas desse cronograma, salientando a importância de cada prazo na consecução dos objetivos do fundo:

Quadro 01 – Cronograma para gestão do Funttel.

Ano	Prazo	Atividade
Ano 0	Até 30 de setembro	Definição, pelo Conselho Gestor, das metas para os próximos 3 anos, revisão das áreas temáticas e distribuição preliminar de recursos por área temática;
Ano 0	Até 31 de dezembro	Apresentação, pelos agentes financeiros e pela Fundação CPqD, do Plano de Aplicação de Recursos para os próximos 3 (três) anos;
Ano 1	Até 1º de março	Apresentação, pelos agentes financeiros e pela Fundação CPqD, do Relatório de Execução Físico-Financeiro do Plano de Aplicação de Recursos referente ao exercício imediatamente anterior;
Ano 1	Até 31 de março	Revisão, pelo Conselho Gestor, da destinação dos recursos disponíveis para as áreas temáticas e das metas do Fundo para o período de referência, e aprovação do Plano de Aplicação de Recursos submetido pelos agentes financeiros e pela Fundação CPqD para os próximos 3 anos;

Ano	Prazo	Atividade
Ano 1	Até 31 de maio	Publicação, pelos agentes financeiros, dos editais para seleção de novos projetos e atividades que comporão a carteira do Fundo com base nas metas e no Plano de Aplicação de Recursos aprovados pelo Conselho Gestor;
Ano 1	Até 31 de maio	Encaminhamento ao Ministério das Comunicações, pelo Conselho Gestor, da proposta orçamentária do Funttel para o ano seguinte;
Ano 1	Até 30 de junho	Data limite para aprovação, pelos agentes financeiros, dos planos de trabalho anuais das atividades já em execução;
Ano 1	Até 30 de setembro	Apresentação, pelos agentes financeiros, dos resultados finais dos processos de seleção pública e da relação dos projetos e atividades aprovados por encomenda e demanda espontânea.

Fonte: Resolução nº 66/2010 (atualizada até jul./2022)

Esses prazos são essenciais para garantir que o programa siga um plano estratégico, cumprindo metas e promovendo o desenvolvimento na área de telecomunicações, de forma organizada e eficiente. Acerca do conjunto normativo, a Lei nº 10.052/2000, o Decreto nº 3.737/2001, a Resolução CGF nº 66/2010 e a Resolução nº 95/2013 detalham não apenas a estrutura operacional e de gestão do fundo, mas, também, designam a supervisão das atividades relacionadas ao fundo.

Embora desempenhe um papel fundamental no avanço das telecomunicações no Brasil, o Funttel enfrenta desafios que exigem gestão cuidadosa. A eficaz utilização dos recursos do Funttel para projetos de pesquisa e inovação requer seleção criteriosa, além de uma gestão eficiente, que garanta que os investimentos estejam alinhados com as demandas reais do setor de telecomunicações e os projetos financiados gerem impacto significativo e duradouro.

A transparência e prestação de contas na aplicação desses recursos também se apresentam como questões críticas. É imperativo garantir que os recursos sejam usados de maneira ética e eficaz, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela legislação. Isso requer um mecanismo robusto de supervisão e controle para evitar desvios ou uso inadequado dos recursos do Funttel.

Gerir esses riscos de maneira proativa é essencial para manter a eficácia e o propósito do fundo. A integração de estratégias de mitigação de riscos, juntamente com uma gestão transparente e responsável dos recursos, é fundamental para garantir que o fundo cumpra seu papel na promoção da inovação e do desenvolvimento tecnológico no setor de telecomunicações brasileiro.

A partir deste cenário, e como forma de avaliar a atuação desses atores em diferentes aspectos, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 1- Foram observados pelos agentes Financeiros (Finep e BNDES) os percentuais e os prazos de comprometimento pactuados com o Funttel?
- 2- A fiscalização tributária realizada sobre o Funttel é tempestiva?

- 3- O Comitê Gestor do Funttel está adotando medidas adicionais voltadas para inibição da decadência dos créditos referentes ao ano de 2019?
- 4- O Plano de Aplicação de Recursos foi organizado por áreas temáticas, por intermédio dos programas verticais, conforme previsto na Resolução nº 66/2010, e foi submetido ao Conselho Gestor pelos agentes financeiros?
- 5- O CGF adotou medidas tempestivas e eficazes voltadas para o enfrentamento das deficiências identificadas no processo de gestão da arrecadação?

Durante o período de 05 de junho a 30 de novembro de 2023, foram realizados os trabalhos de campo desta auditoria, destacando-se a ausência de restrições que pudessem comprometer suas atividades. Os desdobramentos destas atividades culminaram na formalização dos resultados sob a forma de Achados de Auditoria, os quais se encontram delineados ao longo deste Relatório.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Redução de arrecadação do Funttel: Necessidade de estudo para identificação de causas e mitigação dos riscos.

Com o propósito de analisar a progressão da arrecadação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), em virtude da limitação de informações por parte do MCOM acerca de sua base tributável, foi requerido à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) o compartilhamento dos relatórios fiscais referentes aos exercícios fiscais de 2018 a 2022 do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), considerando dispor de informações abrangentes e disponíveis sobre sua base tributável. Esta solicitação se fundamenta na similaridade das bases de cálculo do Fust e do Funttel, embora tenham alíquotas distintas, sendo a do Fust 1% e a do Funttel 0,5%. A figura a seguir apresenta o modelo de declaração mensal do Fust adotado pela Anatel.

Figura 01 - Modelo da declaração mensal do Fust (Portaria Anatel nº 1992/2021)

Referência: Mês/Ano	
DESCRIÇÃO	VALOR
1. Receita operacional bruta decorrente da prestação de serviços de telecomunicações.	0,00
2) Deduções: impostos e contribuições sociais recolhidos sobre essa receita	0,00
a) ICMS*	0,00
b) PIS*	0,00
c) COFINS*	0,00
3) Valor sujeito à Contribuição - (1-2)	0,00
4) VALOR A RECOLHER - (1% sobre o item 3)	0,00

Fonte: Nota Informativa nº 1678/2022/MCOM

Neste contexto, considerando a base tributável do Fust, apurada a partir das declarações efetuadas pelos contribuintes, incorporando, inclusive, os ajustes fiscais realizados por iniciativa da Anatel, em decorrência de suas atividades de fiscalização, e aplicando a alíquota específica ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, de 0,5%, foi possível estimar o montante das receitas provenientes de contribuições que deveriam ter sido

recolhidas ao Funttel durante o período de 2018 a 2022¹ (ver também a variável “receita estimada” do gráfico 2).

Tabela 01- Receita estimada do Funttel, com base nas declarações espontâneas dos contribuintes e nas declarações de ofício promovidas pela Anatel no âmbito do Fust.

Ano	Valores declarados pelos Contribuintes*	Receita Estimada Funttel (Alíquota 0,5% dos valores declarados)
2018	R\$ 125.913.252.548,45	R\$ 629.566.262,74
2019	R\$ 117.288.488.408,67	R\$ 586.442.442,04
2020	R\$ 95.824.278.437,57	R\$ 479.121.392,19
2021	R\$ 92.585.023.208,00	R\$ 462.925.116,04
2022	R\$ 91.894.363.573,00	R\$ 459.471.817,87

Fonte: Declarações Fust e Lançamentos de Ofício enviados pela Anatel (Informe nº 68/2023/AFFO/SAF)

*Incluídos os lançamentos de ofício promovidos pela Anatel

Quanto à receita arrecadada, faz-se pertinente explicar que, durante o referido período, uma análise meramente baseada nos valores extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal resultaria em uma visão limitada da arrecadação total do fundo. Isso ocorre devido ao fato de que a arrecadação do Funttel, conforme apresentada no Portal, é demonstrada de forma líquida, ou seja, após a exclusão das destinações da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e da Destinação ao Fundo de Infraestrutura (CT-Infra).

As destinações mencionadas podem ser calculadas da seguinte maneira:

- Destinação DRU = Receita arrecadada Funttel x 0,3
- Destinação CT-INFRA = (Receita arrecadada Funttel – Destinação DRU) x 0,2
- Destinação ao Funttel = Receita arrecadada Funttel – Destinação DRU – Destinação CT-INFRA.

Diante do exposto, foi possível calcular o valor total da arrecadação antes das destinações (DRU) e da (CT-Infra), a partir da arrecadação líquida extraída do Siafi. Há que se observar que comparando os valores do Siafi com os constantes do portal da transparência verificam-se divergências, tendo sido considerado os que constam do Siafi (ver a variável “receita arrecada” do gráfico 2). Este valor bruto calculado representa a totalidade dos recursos arrecadados, antes de qualquer dedução ou destinação específica, refletindo, assim, o montante inicial

¹ É importante salientar que a estimativa de receita apresentada não segue a metodologia estipulada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na elaboração da Lei Orçamentária Anual. A SOF fundamenta suas estimativas com base nas receitas arrecadadas no exercício anterior, o que se diferencia da abordagem utilizada aqui. Nosso intento, foi evidenciar a lacuna existente na compreensão da base tributável das contribuições Funttel por parte do Ministério das Comunicações (MCOM), cujo processo de gestão da arrecadação está estritamente dependente das atividades de fiscalização conduzidas pela Anatel.

captado pelo Funttel através de suas receitas advindas de contribuições (contas contábeis 12200921 e 12210921), mediante o seguinte cálculo: *Receita Arrecadada Total: [(Receita Arrecadada Líquida/0,7)/0,8] ou (Receita Arrecadada Líquida/0,56)*.

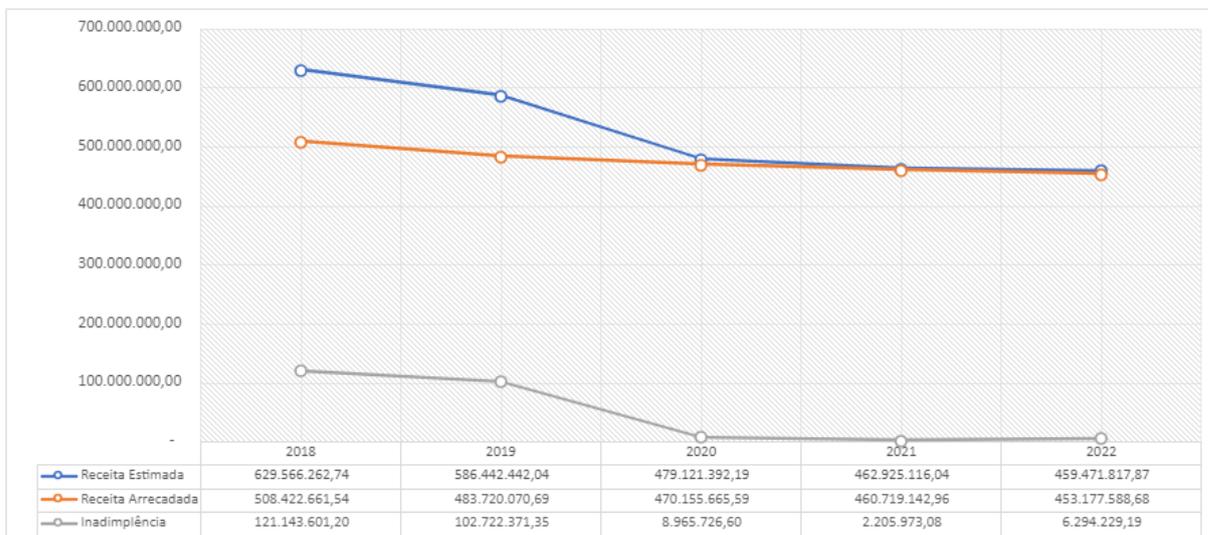
Tabela 02- Receita Arrecadada Funttel 2018 a 2022

Ano	Arrecadação Líquida após destinação	Total Arrecadado antes das destinações
2018	R\$ 284.716.696,01	R\$ 508.422.661,54
2019	R\$ 270.883.245,33	R\$ 483.720.070,69
2020	R\$ 263.287.180,48	R\$ 470.155.665,59
2021	R\$258.002.726,13	R\$ 460.719.142,96
2022	R\$ 253.779.455,57	R\$ 453.177.588,68

Fonte: Tesouro Gerencial, extração em (27.05.2024)

O gráfico a seguir proporciona uma representação visual deste contexto, apresentando um comparativo entre a receita declarada, que, em princípio, deveria ter sido paga pelo contribuinte, nesta análise denominada de "Receita Estimada", e a receita total arrecadada, denominada de "Receita Arrecadada", o que resulta na ausência de pagamento pelo contribuinte, aqui mencionada como "Inadimplência Estimada".

Gráfico 02 – Receita Estimada, Receita Arrecadada pelo Funttel e Inadimplência no Período de 2018 a 2022 (R\$).



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados das declarações espontâneas e dos lançamentos de ofício do Fust, fornecidos pela Anatel, e do Siafi, extração em (27.05.2024)

Ao analisar o gráfico 02, tornam-se visíveis questões que merecem atenção específica:

- Decréscimo na base de cálculo tributável: durante o período em análise, foi identificada uma tendência de queda na receita que deveria ter sido arrecadada, conforme ilustrado no Gráfico 02 (Receita Estimada). Esta diminuição corresponde a uma redução significativa de 27% ao compararmos os exercícios fiscais de 2018 e 2022. Este declínio aponta para a necessidade premente de uma análise detalhada das estratégias de arrecadação, bem

como de possíveis práticas de evasão fiscal ou lacunas nas políticas existentes que possam estar contribuindo para esse cenário desfavorável.

- Inadimplência: apesar de as contribuições não pagas totalizarem, aproximadamente, R\$ 241 milhões de reais no período de 2018 a 2022 e haver uma melhora nos percentuais de inadimplência ao longo dos anos fiscais de 2018 a 2022, nos quais observa-se oscilações de 19%, 18%, 2%, 0,5% e 1%, respectivamente, é importante ressaltar que, principalmente a partir do ano de 2020, haverá alterações desses percentuais, pois ainda não foram computados os lançamentos de ofício decorrentes das fiscalizações da Anatel. É crucial abordar essas lacunas para fins de estudo de causas para garantir uma maior eficiência na arrecadação. Essas discrepâncias e desafios destacam a importância de uma revisão abrangente das estratégias de arrecadação, aprimoramento dos processos de cobrança para mitigar a inadimplência e refinamento das projeções de receita para um planejamento mais eficaz e condizente com a realidade.

- Discrepância entre os valores publicados pelo Portal da Transparência do Governo Federal e aqueles registrados no SIAFI em relação aos montantes arrecadados para o Funttel. Essa divergência pode comprometer a transparência das informações financeiras, dificultando a fiscalização e o controle social nas ações do governo.

Em um breve comparativo entre os fundos Fust e Funttel, nota-se que o Fust dispõe de controles que permitem um acompanhamento individualizado de cada contribuinte, possibilitando a verificação precisa de quem não quitou seus compromissos com o fundo. Em contraste, o Funttel enfrenta limitações em sua base de contribuintes, resultando em uma visão parcial e fragmentada que dificulta o acompanhamento efetivo. Esta limitação impede a identificação completa e precisa dos contribuintes inadimplentes, o que pode comprometer a eficácia do monitoramento e a gestão financeira do fundo.

Esse cenário resulta na necessidade de realização de estudos para identificar as medidas necessárias destinadas a enfrentar os desafios relacionados à queda na receita e ao combate à inadimplência, conforme recomendado neste trabalho.

2. Baixa performance de agente financeiro no comprometimento dos recursos do Funttel.

Nos contratos celebrados entre o Funttel e seus agentes financeiros, como a Finep e o BNDES, existe uma cláusula de desempenho que estabelece percentuais mínimos de alocação de recursos. Em caso de não cumprimento desses percentuais mínimos, dentro de determinado período, os agentes financeiros têm a obrigação de, em até trinta dias, restituir a diferença entre o montante mínimo acordado e o valor efetivamente alocado.

No período de 2017 a 2022, verificou-se que, nos contratos celebrados entre o fundo e a Finep, ocorreram amortizações antecipadas. Em análise a essas antecipações, observou-se que se

tratava de devoluções decorrentes do não comprometimento de recursos. É importante ressaltar que não houve registros similares de devoluções por parte do BNDES neste contexto, tampouco fora possível validar o seu cumprimento em virtude da ausência de informações conforme apontado a seguir.

O termo de performance acordado com a Finep, delineado na cláusula décima dos acordos estabelecidos com o fundo, preconizava o seguinte:

CLAUSULA DÉCIMA - PRAZO DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PELA FINEP

Após o recebimento dos recursos, a FINEP deverá alcançar os seguintes percentuais mínimo de comprometimento dos recursos:

I – até 30% nos primeiros 12 meses;

II – até 70% nos primeiros 24 meses;

III – até 100% nos primeiros 36 meses.

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: Na hipótese do não alcance dos percentuais estabelecidos no caput, fica a FINEP obrigada, no prazo de 30 dias, a devolver ao FUNTTEL o valor da diferença entre o percentual mínimo estabelecido e o percentual efetivamente comprometido, o qual deverá ser corrigido pela Taxa Referencial de Juros (TR) divulgada pelo Banco Central do Brasil, referente ao primeiro dia do mês anterior ao da cobrança efetiva, ou outra que vier a substituí-la.

No período de 2017 a 2020, a Finep recebeu um total de R\$ 646.562.686,00, por meio de quatro acordos estabelecidos com o Funttel. No entanto, deste montante, 24%, o equivalente a R\$ 151.672.391,14, foi devolvido ao fundo pelo não cumprimento dos percentuais mínimos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 03 - Registro de devoluções antecipadas nos contratos entre o Funttel e a Finep

Contrato	Valor Contratado	Data de Contrato	Valor Devolvido	%	Data de Devolução	Motivo
Contrato 520/2017	R\$ 196.835.262,00	20/12/17	R\$ 59.050.571,60	30%	29/01/20	até 30% nos primeiros 24 meses
Contrato 163/2018	R\$ 94.815.734,00	27/11/18	R\$ 28.444.720,20	30%	16/01/20	até 30% nos primeiros 12 meses
Contrato 039/2019	R\$ 150.000.000,00	19/12/19	R\$ 3.003.592,34	2%	06/12/21	até 70% nos primeiros 24 meses
Contrato 026/2020	R\$ 204.911.690,00	24/11/20	R\$ 61.473.507,00	30%	06/12/21	até 30% nos primeiros 12 meses

Contrato	Valor Contratado	Data de Contrato	Valor Devolvido	%	Data de Devolução	Motivo
Total	R\$ 646.562.686,00		R\$ 151.972.391,14	24%		

Fonte: Ofício nº 32857/2023/MCOM, de 07 de novembro de 2023

Os contratos firmados nos anos de 2017, 2018 e 2020 são notáveis pela devolução exata de 30% dos recursos contratados, evidenciando nenhuma alocação de recurso ao público-alvo pela Finep no período. Especificamente, o contrato nº 520/2017 merece destaque por ter passado por um Termo Aditivo, assinado em 19/12/2018, que dilatou os prazos originalmente estipulados na Cláusula Décima. Essas alterações, estabelecendo, respectivamente, prazos de 24, 36 e 48 meses, não foram suficientes para que a Finep obtivesse qualquer êxito na alocação de recursos nos 24 primeiros meses após o recebimento dos recursos do fundo.

A deficiência de desempenho do agente financeiro não apenas afeta negativamente setores cruciais, como inovação tecnológica, capacitação de recursos humanos, criação de empregos e acesso de empresas de pequeno e médio porte a recursos de capital, prejudicando a competitividade do setor de telecomunicações, mas também acarreta impactos financeiros ao fundo. Isso é percebido pela perda de receitas futuras, uma vez que tais recursos são decorrentes da modalidade reembolsável, ou seja, transferidos pelo Fundo aos agentes financeiros por meio de empréstimos de longo prazo, normalmente com um período de carência de cinco anos e um cronograma de amortização em vinte anos, remunerados pela Taxa Referencial (TR) divulgada pelo Banco Central do Brasil.

No quesito remuneração do Funttel, há que se destacar que a performance financeira do fundo sofreu um impacto devido à estagnação da Taxa Referencial (TR) a partir de setembro de 2017, permanecendo em 0%. Essa condição afetou diretamente o rendimento dos recursos, principalmente, durante as devoluções antecipadas pela Finep. Somente em dezembro de 2021, a TR deixou a inércia, refletido pelo aumento da Taxa Selic para 9,25% ao ano. Esse marco representa o primeiro período de remuneração dos recursos do Funttel após um longo período sem rendimentos. Nesse contexto, torna-se essencial que o CGF avalie se essa estratégia de remuneração garante uma rentabilidade mínima ao fundo, especificamente em se tratando de devoluções de recursos devido à baixa performance do agente financeiro.

Exemplificando a importância desse ajuste, o Contrato nº 520/2017 ilustra a situação em que R\$ 59.050.571,60, além de não terem sido alocados ao público-alvo, retornaram ao fundo após 24 meses pelo seu valor original, o que sublinha a necessidade de revisão, para aprimorar o desempenho financeiro do Funttel.

Além dos desafios enfrentados, a falta de transparência nos acordos estabelecidos entre o Funttel e suas entidades financeiras (Finep e Bndes) é mais um ponto crítico. A ausência de informações acerca da correlação direta entre tais acordos e os recursos destinados ao público-alvo, torna impraticável a avaliação, pela sociedade, dos percentuais de comprometimento estipulados na cláusula décima como um todo. Diante disso, torna-se imperativo que o MCOM, em conjunto com o CGF, evidencie e demonstre, de forma clara, a conexão entre esses acordos e os recursos alocados ao público-alvo, elucidando os

percentuais e prazos de comprometimento, para garantir a transparência e a efetiva aplicação dos recursos do Funttel.

É pertinente ressaltar que inúmeras informações são disponibilizadas pelos agentes financeiros em suas plataformas eletrônicas. No entanto, a correlação entre os contratos do Funttel com aqueles celebrados pelos referidos agentes, no que tange à apuração da cláusula de comprometimento, não foi evidenciada. A imagem a seguir retrata as informações disponibilizadas pelos envolvidos, mediante as quais não foi possível correlacioná-las:

Figura 02 - Informações disponibilizadas pela Finep acerca do Funttel



Fonte: <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/outras-fontes/o-que-e-funttel>

A ausência de tal informação desempenha um papel crítico na prestação de contas e na visibilidade das atividades. A transparência dos dados permite não só uma fiscalização mais eficiente, mas também assegura que os recursos sejam direcionados de acordo com as metas e objetivos definidos para impulsionar a inovação tecnológica e a competitividade do setor de telecomunicações. O nível de transparência atual enfraquece a confiança das partes interessadas e do público em geral, não gerando uma base sólida para o monitoramento e a avaliação das ações executadas pelo fundo e seu agente financeiro, além de sinalizar ausência de controles por parte do Comitê Gestor do Funttel.

Adicionalmente, o conceito de 'total de recursos comprometidos' nos contratos, definido como a soma dos valores das operações aprovadas pelos agentes financeiros, não implica necessariamente a efetiva contratação pelo público-alvo. Portanto, é crucial que o MCOM e o CGF examinem a eficácia desse critério para a avaliação de desempenho dos agentes financeiros nos contratos firmados com o Funttel.

Sobre esse assunto, durante a revisão da minuta padrão dos contratos firmados entre o Funttel e seus agentes financeiros, a equipe técnica do Conselho Gestor do Fundo, por meio da Nota Técnica nº 9796/2021, propôs uma modificação na redação do parágrafo único da cláusula décima. O objetivo era esclarecer que a avaliação dos valores comprometidos e, conseqüentemente, dos percentuais mínimos mencionados na cláusula em questão deveriam ser baseados na soma dos valores dos contratos efetivamente celebrados pelo agente financeiro, em vez da soma dos valores aprovados. No entanto, essa proposta de alteração não foi acatada pelo MCOM.

Dessa forma, a equipe de auditoria entendeu relevante recomendar a implementação de controles voltados a verificar o cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos nos contratos com agentes financeiros do Funttel, garantindo que haja transparente conexão entre esses contratos e a efetiva alocação de recursos para com o público-alvo.

3. A gestão da arrecadação do Funttel revela uma série de desafios relacionados à infraestrutura tecnológica, à capacidade operacional e aos processos internos que limitam o aperfeiçoamento da eficiência na gestão dos recursos arrecadados.

O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações se sustenta majoritariamente por contribuições econômicas provenientes do setor de telecomunicações. Estas contribuições incluem uma taxa de 0,5% sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e uma alíquota de 1% sobre a arrecadação bruta oriunda de eventos participativos realizados por meio de chamadas telefônicas, pagas pelas instituições autorizadas conforme a legislação aplicável.

A Lei nº 10.052/2000 atribui à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) a missão de regular e fiscalizar os serviços de telecomunicações, garantindo o cumprimento das normas e diretrizes estabelecidas para o setor.

No contexto do fundo, a Resolução nº 95/2013 do Conselho Gestor do Funttel ratifica o papel da Anatel, em seu artigo 5º, atribuindo-lhe a tarefa específica de fiscalizar as empresas de telecomunicações referente à contribuição destinada ao Funttel. Isso inclui a possibilidade de realizar auditorias contábeis nas prestadoras de serviços desse setor e nas instituições autorizadas.

Além disso, a Anatel está incumbida de enviar, ao Conselho Gestor, informações mensais de natureza financeira e contábil. Esses dados são essenciais para acompanhar e avaliar os

valores apurados resultantes das contribuições para o Funttel, subsidiando, dessa forma, o planejamento orçamentário do Fundo.

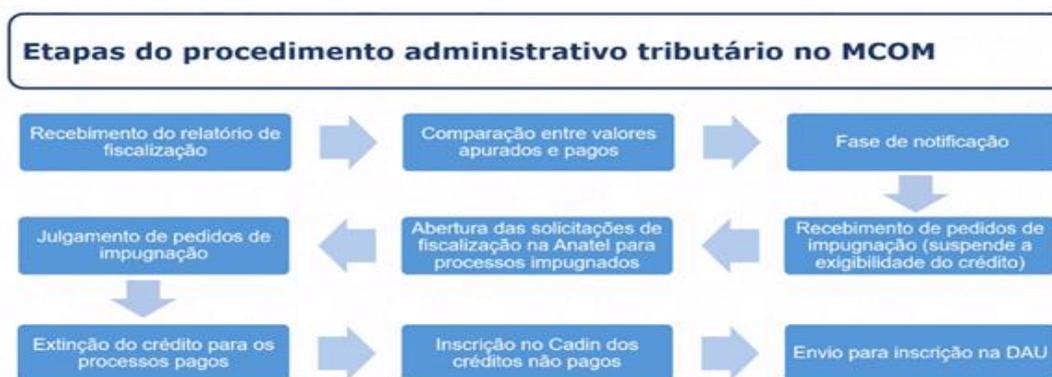
O procedimento de gestão da arrecadação do Funttel, sob a alçada do Ministério das Comunicações, difere consideravelmente do processo administrativo fiscal da contribuição para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), cuja gestão da arrecadação é responsabilidade da Anatel, embora ambos tenham a mesma base de cálculo, em se tratando da receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. No contexto do Fust, as prestadoras de serviços de telecomunicações têm a sua disposição ferramentas para fornecer a declaração mensal relativa ao mês anterior e a consequente emissão automática da guia de recebimento da união (GRU). Essa declaração não apenas constitui confissão de dívida, mas também é o instrumento legal necessário para a exigência dos créditos tributários nela mencionados, viabilizando, inclusive, a inscrição dos débitos em dívida ativa, nos casos de declaração sem pagamento.

Todavia, no que se refere ao Funttel, essa declaração é inexistente, ocasionando impactos consideráveis na gestão da arrecadação da contribuição para o fundo. Vale ressaltar que, no âmbito do Fust, o processo administrativo fiscal se inicia com a apresentação da mencionada declaração mensal pelo contribuinte. Contrariamente, para o Funttel, o processo administrativo fiscal no Ministério das Comunicações apenas é acionado após o recebimento do relatório de fiscalização enviado pela Anatel, incumbindo a esta a última fase essencial para o processo de gestão da arrecadação do Funttel.

É primordial destacar que, mesmo iniciado o processo de gestão da arrecadação do Funttel com a fiscalização pela Anatel, o Ministério das Comunicações possui acesso a uma pequena parcela da base total de contribuintes, atuando somente sobre os contribuintes que foram fiscalizados pela Agência. Essa limitação impacta a efetividade do controle e da gestão integral da arrecadação da contribuição para o Funttel.

A representação gráfica a seguir concisamente ilustra o fluxo do procedimento administrativo tributário conduzido pelo Ministério das Comunicações em relação aos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações:

Figura 03 – Etapas do procedimento administrativo tributário do Funttel

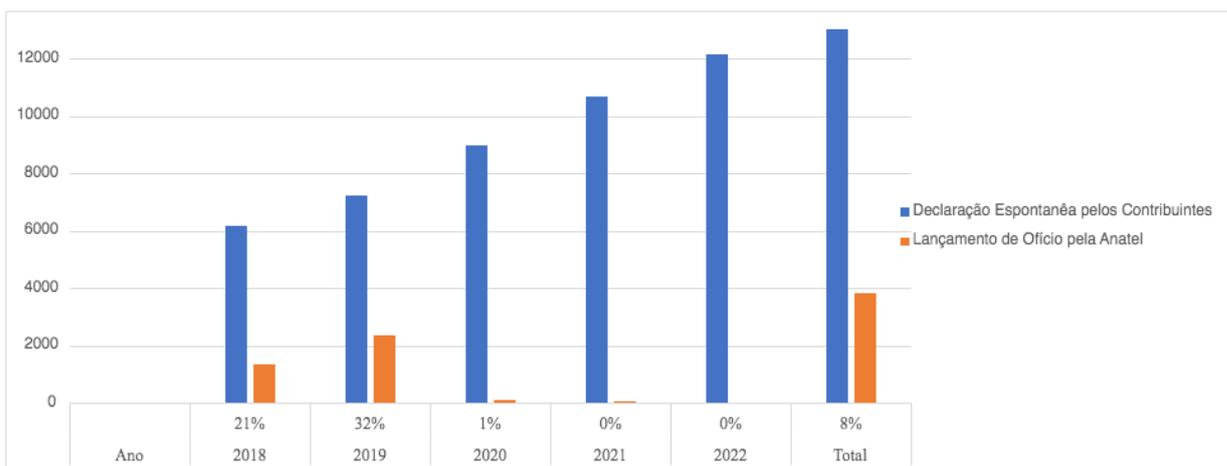


Fonte: MCOM/2023.

Considerando a limitação de acesso do Ministério das Comunicações à parcela restrita dos contribuintes do Funttel, ou seja, somente daqueles que a Anatel fiscaliza e envia os relatórios, foi requisitado à Anatel o compartilhamento das declarações submetidas pelas empresas contribuintes ao Fust. Apesar de se tratar de fundos distintos, a base de cálculo para a contribuição e as empresas sob fiscalização da Anatel são comuns tanto ao Funttel quanto ao Fust, baseando-se na receita operacional bruta das prestadoras de serviços de telecomunicações.

Analisando os dados de 2018 a 2022, notou-se que a Anatel emitiu lançamentos fiscais de ofício referentes a 8% das declarações feitas pelas empresas nesse período. A Anatel esclareceu que seu procedimento padrão direciona a fiscalização ao penúltimo exercício fiscal no ano atual, resultando na inspeção do exercício de 2021 em 2023. Essa prática, segundo a Agência, explica a falta de lançamentos fiscais de ofício para o exercício de 2022. No entanto, é importante considerar o baixo percentual de lançamentos referente aos exercícios de 2020 e 2021, especialmente considerando a proximidade do encerramento do exercício de 2023. O gráfico abaixo oferece uma representação visual da atuação da Anatel nesse período.

Gráfico 03 - Declarações dos Contribuintes (Fust) x Fiscalização Anatel



Fonte: Planilha encaminhada pelo Informe Anatel nº 68-2023-AFFO-SAF

Pode-se notar que a fração dos contribuintes fiscalizados pela Anatel, que desencadeia o início da gestão da arrecadação do Funttel, representa uma porção reduzida em relação ao total de contribuintes. Além disso, há uma ausência de prontidão no processo de fiscalização, o que não está alinhado com as disposições do art. 6º, § 1º, do Decreto 3.737/2001. Este artigo estipula que: a Anatel enviará, mensalmente, ao Conselho Gestor, informações de natureza financeira e contábil, necessárias ao acompanhamento e à avaliação dos valores apurados, relativamente ao inciso II do citado artigo.

A restrição resultante da limitação da base de contribuintes e da intempetividade no acesso aos dados financeiros para subsidiar a avaliação dos valores devidos restringe a atuação do MCOM em várias fases do procedimento administrativo tributário do Funttel. Isso inclui a inscrição no Cadin, o encaminhamento para inscrição em dívida ativa, e o risco de decadência do crédito tributário.

No ano fiscal de 2019, em relação aos processos administrativos fiscais do Funttel, o Ministério das Comunicações informou (Nota Informativa nº 978/2023/MCOM, de 12 de junho de 2023) que a Anatel encaminhou 309 relatórios de fiscalização. Desses, apenas 48 relatórios tinham sido analisados pelo ministério até a data de 12 de junho de 2023, o que representava aproximadamente 15% do total. Essa situação sinaliza para um alto risco de decadência de créditos tributários, considerando o prazo final para análise de 31 de dezembro de 2023.

Posteriormente, por meio da Nota Informativa nº 2035/2023, de 03 de novembro de 2023, o MCOM atualizou os dados, informando o recebimento de 330 relatórios de fiscalização enviados pela Anatel. Dentro desse montante, o MCOM tratou 263 relatórios, deixando ainda 67 relatórios (aproximadamente 20%) em processo de análise, cujo prazo limite para evitar a decadência era 31 de dezembro de 2023. O cálculo exato do valor dos recursos correspondentes a esse 20% de relatórios não analisados e sujeitos a risco de decadência de créditos tributários não pôde ser realizado, devido à ausência de informações específicas sobre o montante tributário apurado nos documentos fornecidos pelo MCOM.

Referente ao ano fiscal de 2020, segundo dados de 12 de junho de 2023, o Ministério das Comunicações registrou o envio de 197 relatórios de fiscalização por parte da Anatel. Desses, apenas 13 processos foram analisados e encerrados devido à ausência de valores apurados pela Anatel. O trabalho referente aos relatórios do ano fiscal de 2020 ainda está em andamento, e a data limite para conclusão das análises, visando a evitar a decadência de créditos tributários, é 31 de dezembro de 2024. Já em relação ao ano fiscal de 2021, segundo informações do MCOM, a Anatel encaminhou 27 relatórios de fiscalização referentes a esse exercício.

Essa discrepância entre os relatórios enviados e os efetivamente analisados destaca um desafio no cumprimento dos prazos e na agilidade do processo de análise por parte do MCOM. Esses números evidenciam a importância não apenas de acelerar as análises diante do prazo estabelecido, mas também de otimizar o recebimento e a gestão dos relatórios de fiscalização enviados pela Anatel. Essa otimização se torna crucial para evitar a possível perda de créditos tributários e garantir a eficiência do processo fiscal.

Associado ao tema, na perspectiva da área técnica do MCOM, o cerne do problema na gestão da arrecadação do Funttel se caracteriza pela: “carência de sistemas de tecnologia de informação capazes de suportar as atividades de arrecadação”.

Segundo o MCOM, o atual Sistema de Arrecadação do Funttel (SAF) é baseado em uma arquitetura antiquada e requer constantes manutenções corretivas. A falta de mão de obra capacitada para lidar com esse sistema, tanto no Ministério quanto nas empresas de TI que prestam serviços para o órgão, dificulta ainda mais essas manutenções. As deficiências do SAF explicam o lapso temporal entre o recebimento e a análise dos relatórios de fiscalização pela equipe do Funttel, uma vez que o sistema foi desenvolvido para lidar com o antigo sistema de fiscalização da Anatel (RADAR), que foi substituído pelo Sistema Fiscaliza, desde o início de 2021.

Outro ponto e destaque relatado pelo MCOM, refere-se à importação dos dados do Sistema Fiscaliza para o SAF, o qual se revelou como um processo complexo e demorado, devido à falta de capacitação para lidar com a arquitetura do SAF. Além disso, problemas técnicos impediram a importação dos dados referentes ao exercício fiscal de 2019 e a importação dos dados do Sistema Fiscaliza para o exercício de 2020 ainda não foi concluída, demonstrando a impossibilidade de sucessivas extrações para tratar os processos administrativos fiscais recebidos da Anatel.

Diante dessas limitações informadas pelo MCOM, mesmo se houvesse maior tempestividade por parte da Anatel em encaminhar os relatórios de fiscalização, ele não teria condições de promover as tratativas necessárias para gestão da arrecadação.

Em suma, a análise detalhada da gestão da arrecadação do Funttel revela uma série de desafios relacionados à infraestrutura tecnológica, capacidade operacional e processos internos. A carência de sistemas de TI adequados e mão de obra capacitada para lidar com eles afetam diretamente a eficiência e agilidade na análise dos relatórios de fiscalização, comprometendo a capacidade do Ministério em cumprir prazos e otimizar suas operações. Embora alguns avanços tenham sido observados, como a antecipação dos processos de inscrição em dívida ativa, ainda há muito a ser feito para superar essas limitações e garantir uma gestão eficaz da arrecadação do Funttel. É essencial que sejam implementadas medidas para modernizar e fortalecer a infraestrutura tecnológica, além de investimentos em capacitação de pessoal, a fim de melhorar a eficiência e superar os desafios na gestão dos recursos arrecadados pelo Funttel.

Nessa linha, foram propostas recomendações no sentido de aprimoramento da infraestrutura tecnológica, da capacidade operacional e dos processos internos, visando à melhoria da eficiência na gestão dos recursos arrecadados.

4. Necessidade de revisão dos critérios técnicos na gestão dos processos de cobrança do Funttel.

Com o propósito de avaliar as estratégias implementadas para prevenir a decadência dos créditos tributários do Funttel, foi requerida ao MCOM a relação dos processos em fase de homologação de crédito.

Na planilha enviada pelo MCOM, foi evidenciada a carência de critérios técnicos e objetivos para a priorização dos processos de cobrança administrativa. Além disso, a falta de um critério estabelecido para isentar valores considerados insignificantes resulta na ausência de uma delimitação clara para essa prática. Isso foi constatado ao identificar processos com notificações de valores extremamente discrepantes, variando de dois centavos a aproximadamente quinhentos e vinte cinco milhões de reais. A tabela a seguir retrata essas situações:

Tabela 04 - Amostra de processos notificados com menor e maior materialidade em fase de notificação - ano fiscal 2019.

Processos Notificados com menores valores		Processos Notificados com maiores valores	
Processo de Notificação	Valor da Notificação (sem compensação)	Processo de Notificação	Valor da Notificação (sem compensação)
53504.001556/2021-41	R\$ 0,02	53504.001703/2021-83	R\$ 794.119,55
53504.001743/2021-25	R\$ 0,02	53504.001725/2021-43	R\$ 1.058.025,26
53504.001112/2021-14	R\$ 0,07	53504.001735/2021-89	R\$ 1.107.386,80
53504.001762/2021-51	R\$ 0,12	53524.000466/2021-03	R\$ 1.165.569,38
53528.000138/2021-69	R\$ 0,19	53504.001754/2021-13	R\$ 2.027.568,73
53528.000238/2021-95	R\$ 0,27	53115.025948/2023-41	R\$ 2.083.688,07
53504.001613/2021-92	R\$ 1,33	53115.026675/2023-52	R\$ 3.723.060,48
53504.001595/2021-49	R\$ 2,07	53115.026249/2023-19	R\$ 3.887.478,81
53115.005562/2021-51	R\$ 6,83	53504.001651/2021-45	R\$ 44.195.829,17
53504.001610/2021-59	R\$ 10,56	53542.000609/2021-51	R\$ 525.200.574,41

Fonte: Anexo_Planilha_PAF_ano_fiscal_2019.xlsx MCOM

Além da insuficiência apontada, verificou-se que a atuação se concentra em momentos pontuais, como nos períodos iminentes de decadência, com enfoque específico nas etapas de notificação e encaminhamento para a Dívida Ativa da União. Esta tendência se destaca nos processos em fase de notificação, nos quais a data de recebimento das comunicações começa a partir de maio de 2023.

Adicionalmente, entre as 208 notificações emitidas, que constavam da Planilha_PAF_ano_fiscal_2019, enviada pelo MCOM, foi constatado que 36% delas não obtiveram confirmação de recebimento, envolvendo recursos no montante de R\$ 540.775.639,57.

Em outro ponto, em relação aos processos em fase litigiosa, verificou-se que há 32 processos, acumulando notificações que totalizam R\$ 10.080.686,61 e que carecem de informações precisas fornecidas pelo MCOM para determinar a etapa específica em que se encontram dentro do âmbito administrativo.

Diante dessas constatações, urge que o MCOM estabeleça critérios técnicos bem definidos para a gestão dos processos de cobrança, incluindo uma revisão aprofundada dos procedimentos de notificação, além da formulação de estratégias que contemplem critérios técnicos e objetivos para a priorização dos processos de cobrança administrativa, visando a um acompanhamento mais efetivo e sistemático dos casos.

Levando em consideração a importância dos valores associados às notificações enviadas, constatou-se que, embora as informações sobre as datas de expedição das notificações não estejam incluídas na resposta fornecida pelo gestor, posteriormente, foram encaminhados pelo gestor os comprovantes de expedição das referidas notificações.

Adicionalmente, o MCOM destacou que tal informação "não é relevante para os controles internos". Segundo o Ministério, "a data relevante para os controles internos é a data de recebimento (data de intimação), a partir da qual será contado o prazo para constituição definitiva do crédito tributário. Assim, para os controles internos, são suficientes as informações de que a notificação foi enviada e o registro da data da intimação (nos casos em que o aviso de recebimento retorna com essa informação)".

Abaixo, destacamos notificações de maior impacto onde, após solicitação, foram demonstrados os comprovantes de expedição das referidas notificações.

Quadro 02 – Notificações com maior materialidade.

Nº do processo de Notificação	Valor Notificado (sem compensação)
53115.026551/2023-77	R\$ 515.301,39
53115.027373/2023-00	R\$ 766.885,90
53115.025948/2023-41	R\$ 2.083.688,07
53115.026675/2023-52	R\$ 3.723.060,48
53115.026249/2023-19	R\$ 3.887.478,81
53542.000609/2021-51	R\$ 525.200.574,41

Fonte: Anexo_Planilha_PAF_ano_fiscal_2019.xlsx MCOM

O MCOM apresentou esclarecimentos adicionais para o Processo Administrativo Fiscal nº 53542.000609/2021-51, sendo que, em sua resposta, informou ter identificado uma situação que demandou atenção e correção devido a um erro na emissão da notificação. A notificação inicialmente emitida totalizou o montante de R\$ 525.200.574,41.

Contudo, foi constatado pelo MCOM um equívoco no cálculo dos juros aplicados, devido a fórmula utilizada na planilha eletrônica adotada pelo Ministério, que estava configurada para receber a taxa de juros Selic no formato decimal, enquanto a taxa foi inserida no formato percentual. Tal discrepância resultou em um valor incorreto na notificação inicial.

Diante desse equívoco, uma notificação retificadora foi emitida à empresa, informando o valor revisado de R\$ 33.066.740,49. Acerca dessa nova notificação, o MCOM não encaminhou documentação em que fosse possível evidenciar a retificação, bem como a data dessa nova notificação.

Este caso ressalta a importância de uma revisão rigorosa dos processos de cálculo e emissão de notificações fiscais. Além disso, destaca-se a necessidade de garantir a correta configuração dos sistemas e ferramentas utilizadas, a fim de evitar erros que possam impactar significativamente os valores envolvidos e a legitimidade das cobranças fiscais.

Dessa forma, é fundamental implementar medidas que assegurem a precisão e a integridade dos cálculos fiscais, visando a garantir a conformidade e a transparência nos processos de arrecadação tributária.

5. A Resolução nº 66/2010 MCOM não atende aos objetivos para os quais foi criada, não acompanhando as mudanças e evoluções acerca das necessidades, práticas e circunstâncias atuais do Funttel.

O Funttel, segundo a Resolução nº 66, de 28 de outubro de 2010, é um fundo com uma estrutura organizacional detalhada, definindo programas, projetos e áreas temáticas voltadas ao desenvolvimento tecnológico no setor das telecomunicações, estabelecendo programas horizontais e verticais.

O Programa Horizontal, um componente central, abrange desde o planejamento até a divulgação dos resultados, sendo vital para as metas do Fundo. Agentes financeiros recebem 3% dos recursos não reembolsáveis aplicados por eles em projetos apoiados pelo Funttel nesses tipos de programa.

O Plano de Aplicação de Recursos, submetido ao Conselho Gestor pelos agentes financeiros, concretiza o uso estratégico dos recursos, organizado por áreas temáticas, que se desdobram nos programas verticais. Esses programas são estruturados em cinco componentes:

- Desenvolvimento tecnológico, voltado à pesquisa com potencial comercial imediato;
- Pesquisa aplicada, para prospecção tecnológica;
- Capacitação de recursos humanos em tecnologias estratégicas;
- Padronização tecnológica, normatizando produtos; e
- Implantação e modernização de infraestrutura tecnológica, focado na certificação de serviços relevantes para o setor.

A Resolução nº 66/2010 também relacionou o nível de risco de operações enquadradas em determinadas áreas temáticas com sua modalidade de aplicação (reembolsável ou não), conforme sintetizado a seguir:

Quadro 03 - Alocação de Recursos segundo componentes e nível de risco.

Programas	Componente	Não reembolsável	Reembolsável
Verticais	Desenvolvimento tecnológico	Sem informação	Preferencialmente, quando houver baixo risco tecnológico e capacidade de inserção comercial do produto
	Pesquisa aplicada	Preferencialmente, quando houver risco tecnológico relevante	Sem informação

	Capacitação de recursos humanos	Deverão	Sem informação
	Padronização tecnológica	Preferencialmente	Sem informação
	Implantação e modernização de infraestrutura tecnológica	Preferencialmente, quando houver risco tecnológico relevante	Sem informação
Horizontais	Planejamento, prospecção, análise e estruturação de operações, contratação, aplicação de recursos, acompanhamento de operações contratadas, avaliação de operações e divulgação de resultados	Sempre	Sem informação

Fonte: Resolução CG Funttel n.º 66/2010

Em que pese a resolução em tela apresentar o Funttel como um fundo estruturado, delineado por artigos que estabelecem programas, projetos e áreas temáticas, o MCOM aponta para a ineficácia da estrutura normativa vigente. Para tanto, conforme Nota Informativa n.º 978/2023/MCOM, ratificada pela Nota Informativa n.º 2035/2023/MCOM, ficou latente a falta de aplicabilidade prática da terminologia utilizada, como "programas verticais" e "programas horizontais", evidenciando que esses termos, segundo a nota informativa, nunca foram efetivamente empregados nos planos de aplicação de recursos.

Nota Informativa n.º 2035/2023/MCOM:

12. A esse respeito, reitera-se a informação prestada no item 6 da Solicitação de Auditoria n.º 01, por meio da Nota Informativa 978/2023/SEI-MCOM (10921630), de que os relatórios produzidos pelos agentes financeiros nunca estabeleceram correlação com programas verticais e horizontais. Conforme já informado, essas terminologias nunca foram utilizadas.

13. Também não há termos de referência aprovados pelo Conselho, conforme previsto no inciso XXV do art. 2º da Resolução no 66. E tampouco programas verticais aprovados pelo CGF. Também nunca houve a fixação anual da destinação de recursos por área temática, conforme previsto no art. 5º da Resolução no 66.

14. Isso demonstra que, ao longo do tempo, a prática do Funttel se dissociou de várias previsões contidas na Resolução no 66. Por essa razão, essa norma encontra-se em processo de revisão.

O MCOM, em sua justificativa, argumentou que a tentativa original de enquadrar todos os programas em cinco programas verticais se mostrou inadequada ao longo do tempo, devido à complexidade dos projetos, que, frequentemente, abrangem mais de um componente previsto. Em complemento, o Ministério informou que há uma proposta de eliminação dessas terminologias visando a aprimorar a resolução, não só neste ponto, mas também em outros aspectos tratados pela norma.

Outro ponto, informado pelo MCOM, de não aplicabilidade da norma reside na falta de correlação dos Planos de Aplicação de Recursos (PARs) com os níveis de risco definidos na

Resolução nº 66/2010. Enquanto a legislação estipula essa correlação, a visão do MCOM indica que a noção de risco se aplica apenas a projetos e atividades, não a programas, o que, segundo o órgão, dificulta uma relação direta entre os PARs e o nível de risco.

Contrariamente ao que foi mencionado pelo MCOM, é relevante ressaltar o estipulado na Resolução nº 66/2010, que determina que o Conselho Gestor é responsável por definir as áreas temáticas destinadas à alocação de recursos do Fundo. Conforme descrito no artigo 5º, o Conselho Gestor terá a atribuição de estabelecer anualmente a distribuição de recursos para cada área temática, com o intuito de subsidiar a formulação do Plano de Aplicação de Recursos pelos agentes financeiros. Este plano, organizado pelos agentes financeiros com base nas áreas temáticas, será submetido ao Conselho Gestor e servirá como materialização dos programas verticais.

Além disso, a falta de divulgação por parte dos agentes financeiros sobre os níveis de risco associados aos projetos em cada uma das áreas temáticas (programas verticais) tem gerado uma lacuna na transparência devido à não adoção da legislação apropriada. Essa falta de transparência pode comprometer a prestação de contas e a clareza nas operações, dificultando a compreensão das práticas e decisões. Isso, por sua vez, pode resultar em ambiguidades que afetam a confiabilidade das informações disponibilizadas.

Em resposta a esse questionamento, o MCOM destacou um aspecto crucial e que reforça a necessidade premente de revisão da Resolução nº 66, em decorrência da abordagem adotada por tal norma durante a alocação de recursos em diferentes modalidades de projetos. De acordo com os dispositivos dessa resolução, os recursos devem ser alocados "preferencialmente" em uma ou outra modalidade, levando em consideração a natureza do projeto e o risco tecnológico envolvido. No entanto, a norma carece de critérios claros e objetivos para essa preferência, não estabelecendo consequências práticas caso um projeto seja apoiado em uma modalidade diferente da indicada como preferencial. Essa falta de clareza e especificidade nos normativos pode resultar em decisões arbitrárias e subjetivas na alocação de recursos, comprometendo a eficácia e transparência dos processos de financiamento e gerenciamento de projetos tecnológicos.

Adicionalmente, a insegurança em relação aos parâmetros normativos pode desencadear incertezas jurídicas, questionando a legitimidade das ações e levando à perda de confiança por parte da sociedade. Isso torna ainda mais complexa a compreensão das práticas e decisões adotadas. No que concerne ao risco relacionado ao controle de processos e operações, a não observância da legislação vigente abre brechas para lacunas e falhas nos procedimentos internos, o que pode comprometer a padronização e, por conseguinte, dificultar a implementação de boas práticas e controles consistentes.

A revisão em andamento, conforme delineado em seu planejamento atual na Agenda de Modernização Normativa e da Estrutura de Governança do Funttel, que tem como objetivo a elaboração e publicação de uma nova resolução até dezembro de 2024, pode oferecer melhorias futuras, mas a conformidade com a legislação atual é crucial para manter a transparência, a prestação de contas e a integridade das operações do Funttel no presente momento.

Desse modo, embora esteja em curso o processo de revisão da Resolução nº 66/2010, isso não isenta o MCOM de seguir a norma vigente. Caso o MCOM, bem como o Conselho Gestor do Funttel sigam adotando abordagem flexível, é fundamental que motivem as circunstâncias específicas de cada caso, observando os limites legais.

6. Ausência de cronograma e atribuição de responsabilidades para implementação da Declaração Mensal pelo Contribuinte e da GRU Cobrança.

No âmbito do Ministério das Comunicações, a atribuição pela gestão da arrecadação compete à Coordenação de Operação – Coope da Coordenação-geral de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CGDT do Departamento de Investimento e Inovação – Deinv da Secretaria de Telecomunicações, de acordo com o art. 15 do Anexo I da Portaria MCOM nº 8.374, de 06 de fevereiro de 2023.

Em virtude dos esforços direcionados ao aprimoramento do gerenciamento da arrecadação da contribuição para o Funttel, verificou-se que, nos últimos dois anos, a gestão atual da Coordenadoria-Geral de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico tem tomado diversas iniciativas, dentre as quais destacam-se:

Quadro 04 – Iniciativas melhoria no gerenciamento da arrecadação Funttel.

Tema	Ação Realizada	Fonte
Gerenciamento e mitigação de riscos operacionais	Conduzido o levantamento e mitigação de riscos no ciclo de arrecadação.	Nota Informativa nº 323/2021 (SEI nº 6601036), (Processo nº 53115.005517/2021-05)
Estratégia para resolução de passivos processuais	Elaborada uma estratégia para resolver passivos processuais identificados no mapeamento.	Nota Técnica 6955/2022 (SEI nº 9909189), (Processo nº 53115.005183/2022-42)
Implementação do programa de gestão e desempenho	Relatório evidenciou melhorias significativas de produtividade na análise dos procedimentos de arrecadação	Relatório de Acompanhamento SEI nº 9976498 (Processo nº 53115.014994/2022-34)
Resolução de passivos de processos pendentes ano 2016	Créditos tributários para o ano-base 2016 em favor do Funttel foram constituídos com êxito.	Nota Informativa nº 323/2021/MCOM (Processo 53115.005517/2021-05)

Fonte: Elaborado pela CGU.

Esses esforços foram realizados com vistas a otimizar a gestão da arrecadação do Funttel. Contudo, durante esse aprimoramento, foram identificadas três lacunas cruciais:

- Ausência da Declaração Mensal pelo Contribuinte;
- Falta de ferramenta de emissão automática da Guia de Recolhimento da União (GRU Cobrança); e
- Ausência de registros contábeis das transações com tributos.

Apesar das negociações entre o MCOM e a Anatel para a proposta formal de utilizar os sistemas da Anatel para a apresentação da Declaração Mensal da contribuição do Funttel, a viabilidade da proposta se mostrou inviável devido a questões jurídicas e operacionais apontadas pela Agência. No entanto, foi constatado que a Anatel poderia contribuir disponibilizando os dados das declarações das operadoras por meio de uma Interface de Programação de Aplicativos (API), conforme detalhado no Informe Anatel nº 2/2023/AFFO/SAF. Com essas informações, além de obter dados das declarações do contribuinte efetuadas ao Fust, o MCOM e o CGF estariam aptos para oferecerem aos contribuintes meios para realizarem a declaração mensal dos valores devidos ao Funttel.

Com base nas informações disponibilizadas pelo MCOM e pela Anatel, fica patente que as disparidades identificadas no processo de gestão do Funttel destacaram melhorias operacionais na gestão da arrecadação do Fust, sob supervisão da Anatel, e do Funttel, sob competência do Ministério das Comunicações. Essa distinção é primordialmente atribuída à amplitude da base de contribuintes e à presença da Declaração Mensal no Fust, facilitando a monitorização e controle da arrecadação.

A introdução dessa Declaração no Funttel se mostra crucial para alinhar os processos de gestão de tributos sujeitos a lançamento por homologação. Tal ação não apenas traria ganhos significativos de produtividade, reduzindo processos manuais e minimizando erros, como também harmonizaria os procedimentos entre os fundos.

O mesmo ocorre com a GRU. Em contraste com o Fust, o Funttel não incorporou a ferramenta para a emissão automática da GRU de cobrança, ocasionando discrepâncias substanciais nos procedimentos de gestão de arrecadação.

Como fator crítico, evidenciou-se que a falta da declaração mensal impede a contabilização imediata dos créditos pendentes de recebimento pelo Funttel no momento do fato gerador. Essa lacuna na declaração de valores resulta na ausência de informações contábeis essenciais sobre esse evento tributário, impactando a contabilização tanto dos créditos a receber quanto da provisão para possíveis perdas relacionadas a esses créditos.

Com base no reconhecimento do fato gerador, a equipe encarregada da administração da arrecadação do Funttel poderia realizar as devidas contabilizações dos créditos a receber, efetuar ajustes para perdas e proceder com a inclusão desses créditos na dívida ativa.

Por seu turno, o MCOM encaminhou a documentação por meio do Ofício nº 118/2023/MCOM, datado de 03/01/2023, no qual solicitou à Anatel apoio desta agência na avaliação da melhor forma de aproveitamento das informações fornecidas na declaração mensal do Fust. Esta colaboração tem como objetivo otimizar o uso dos dados disponibilizados, garantindo uma análise mais eficaz e detalhada que possa beneficiar as atividades e decisões do MCOM.

Em outro momento, mediante na Nota informativa nº 2035/2023/MCOM, datada de 03/11/2023, está sendo aguardada a abertura de uma ordem de serviço pela Coordenação Geral de Tecnologia da Informação do Ministério. Essa ação dará início ao desenvolvimento de uma Interface de Programação de Aplicações (API), permitindo o acesso às informações da declaração mensal do Fust, fornecidas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações à Anatel. Com esses dados, será viável implementar a GRU Cobrança para o Funttel. Apesar dos esforços empreendidos, não houve a resolução do problema.

Após análises minuciosas, torna-se evidente que os esforços voltados para o aprimoramento da gestão da arrecadação do Funttel revelaram lacunas críticas. Destacam-se a inexistência da Declaração Mensal pelo Contribuinte, a ausência de uma ferramenta de emissão automática da Guia de Recolhimento da União (GRU) Cobrança e deficiências nos registros contábeis das transações tributárias. Embora a proposta de utilizar os sistemas da Anatel para essa finalidade tenha encontrado obstáculos jurídicos e operacionais, a disponibilização de dados por meio de uma API abre possibilidades para melhorar o processo de gestão.

No exercício de 2024, como medida adicional, verificou-se que o MCOM e a Anatel iniciaram tratativas visando a celebração de um convênio (minuta em 15/04/2024) para o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais constantes das Declarações da Contribuição ao Fust. Essa iniciativa tem o objetivo de promover o aperfeiçoamento das atividades de gestão da arrecadação do Funttel desempenhadas pelo MCOM, incluindo o lançamento de créditos tributários e a cobrança, bem como simplificar o cumprimento de obrigações tributárias por parte do contribuinte.

RECOMENDAÇÕES

Achado nº 1

- 1- Recomenda-se, ao MCOM, que realize estudo para avaliar a necessidade de estruturar plano de ação com medidas destinadas a mitigar riscos capazes de frustrar a arrecadação do Funttel.

Achado nº 2

- 2- Recomenda-se, ao MCOM, que implemente controles voltados a verificar o cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos nos contratos do Funttel com agentes financeiros, garantindo que haja transparente conexão entre esses contratos e a efetiva alocação de recursos para com o público-alvo.
- 3- Recomenda-se, para mitigar os impactos negativos da baixa performance dos agentes financeiros e garantir a eficácia na alocação dos recursos do Funttel, estabelecer uma remuneração mínima para os recursos devolvidos devido ao não cumprimento dos percentuais mínimos de alocação, bem como análise da possibilidade de remuneração até seu efetivo desembolso ao público-alvo, podendo ser considerada uma das seguintes sugestões de possibilidades:

A. Estabelecimento de Remuneração Mínima:

Definir uma taxa mínima de remuneração para os recursos devolvidos ao Funttel devido à baixa performance. Essa taxa deve ser superior à TR, considerando períodos em que esta esteja estagnada ou muito baixa ou que a taxa mínima seja vinculada a um índice financeiro estável e previsível, como a Taxa Selic ou uma taxa pré-fixada acordada no início do contrato.

B. Retenção de Recursos:

Estabelecer que os recursos não alocados dentro dos prazos estipulados permaneçam aplicados em instrumentos financeiros de baixo risco, garantindo um rendimento mínimo até o desembolso final.

C. Condições de Descumprimento Contratual e Incentivos:

Inserir, dentro das cláusulas de descumprimento contratual, a ocorrência do não atendimento, por parte do agente financeiro, dos percentuais mínimos de alocação dos recursos com intuito de incentivar os agentes a cumprirem os prazos e metas estabelecidos;

Além de estabelecer um sistema de incentivos para agentes financeiros que superarem as metas de alocação, proporcionando bonificações ou condições vantajosas em futuros contratos.

D. Transparência e Prestação de Contas:

Revisar e aprovar a inclusão das novas cláusulas de remuneração mínima e retenção de recursos nos contratos futuros.

Estabelecer um fluxo de monitoramento para acompanhar a performance dos agentes financeiros, garantindo a aplicação das penalidades e a distribuição dos incentivos.

Promover a orientação dos agentes financeiros sobre as novas regras e expectativas de desempenho.

Achado nº 3, 4 e 6

- 4- Recomenda-se, ao MCOM, que, em colaboração com o CGFunttel, elabore um plano de ação com prazos e responsabilidades claramente definidos para abordar as lacunas identificadas no atual sistema de gestão tributária (SAF), dando prioridade à implementação da Declaração Mensal e da ferramenta de emissão automática da GRU Cobrança, e ao aprimoramento dos registros contábeis do Funttel.
- 5- Recomenda-se, ao MCOM, que implemente indicadores (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporalmente definidos) e metas que permitam o monitoramento e a avaliação da política pública financiada pelo Funttel, tanto nas etapas de arrecadação de receita quanto de aplicação dos recursos do Fundo.

Achados nº 4

- 6- Recomenda-se, ao MCOM, que estabeleça critérios técnicos precisos para a gestão dos processos de cobrança do Funttel, revisando os procedimentos de notificação, e desenvolva estratégias, com critérios claros e objetivos, para priorizar a cobrança administrativa.

Achado nº 5

- 7- Recomenda-se, ao MCOM, que realize a revisão da Resolução nº 66/2010, de modo a alinhar a norma aos termos e práticas efetivamente adotados pelos gestores responsáveis pelo Funttel, corrigindo a incompatibilidade entre os termos "programas verticais" e "programas horizontais", o risco associado e sua falta de aplicabilidade, e assegurando consistência e transparência na aplicação dos recursos do Fundo.
- 8- Recomenda-se, ao MCOM, enquanto a revisão da Resolução nº 66/2010 está em andamento, que observe a legislação existente para classificar adequadamente as operações, mantendo a integridade e a transparência das atividades do Funttel no presente momento. Caso o MCOM siga adotando abordagem flexível, é fundamental que motive as circunstâncias específicas de cada caso, observando os limites legais.

CONCLUSÃO

No contexto da gestão do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), várias questões críticas foram identificadas, exigindo uma análise detalhada e recomendações específicas para aprimorar sua eficiência e transparência.

No que concerne à observância dos percentuais e prazos de comprometimento pactuados com os agentes financeiros (Finep e BNDES), durante o período de 2017 a 2020, observou-se uma baixa performance da Finep, em cumprir os percentuais mínimos estabelecidos nos contratos com o Funttel, com devolução de uma parte significativa dos recursos. Para abordar essa questão, recomendou-se ao MCOM a implementação de controles eficazes para verificar o cumprimento dos percentuais mínimos e assegurar transparência na alocação dos recursos.

Quanto à fiscalização tributária realizada sobre o Funttel, foram identificadas limitações significativas por parte do Ministério das Comunicações. Entre essas limitações, destacam-se a restrição da base total de contribuintes, a intempestividade no acesso aos dados financeiros encaminhados pela Anatel e a falta de estrutura tecnológica necessária. Esses obstáculos comprometem diretamente a eficácia da arrecadação do Funttel, tendo sido emitida recomendação voltada à modernização e ao fortalecimento da infraestrutura tecnológica, além de investimentos em capacitação de pessoal, a fim de melhorar a eficiência e superar os desafios na gestão dos recursos arrecadados pelo Funttel.

No que tange às medidas para inibição da decadência de créditos do ano de 2019, a falta de critérios técnicos definidos para a gestão dos processos de cobrança e a carência de sistemas adequados de tecnologia da informação foram identificados como desafios significativos na inibição da decadência de créditos. Como medidas mitigadoras, recomendou-se ao MCOM a definição de critérios técnicos precisos para a gestão dos processos de cobrança e a implementação de sistemas de TI adequados para apoiar as atividades de arrecadação.

Em relação à organização do plano de aplicação de recursos e áreas temáticas, a Resolução nº 66/2010 do MCOM, que organiza o Plano de Aplicação de Recursos, foi identificada como não atendendo aos objetivos do Funttel, gerando insegurança jurídica e dificultando a implementação de práticas consistentes. Entendeu-se necessário que o MCOM revise a resolução para alinhá-la às necessidades atuais do Funttel, assegurando consistência e transparência na aplicação dos recursos.

No que toca à adoção de medidas efetivas na gestão da arrecadação pelo CGF, a gestão da arrecadação do Funttel enfrenta desafios significativos, como a perda persistente de arrecadação, passivo oculto de devedores e ausência de informações contábeis essenciais sobre esse evento tributário, impactando a contabilização tanto dos créditos a receber quanto da provisão para possíveis perdas relacionadas a esses créditos. Para enfrentamento desses apontamentos, foi recomendado ao MCOM a elaboração de um plano de ação com prazos e responsabilidades claros para abordar as lacunas identificadas na gestão tributária do Funttel, incluindo a implementação de sistemas de declaração mensal e ferramentas de emissão

automática de GRU. Além disso, é essencial a implementação de indicadores e metas para monitorar e avaliar a eficácia da gestão tributária e da aplicação dos recursos do Funttel.

Em conclusão, o aprimoramento da gestão do Funttel requer uma abordagem abrangente e que envolva a melhoria da transparência, o fortalecimento da fiscalização tributária, a definição de critérios técnicos precisos e a implementação de sistemas de TI adequados.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1

Redução de arrecadação do Funttel: Necessidade de estudo para identificação de causas e mitigação dos riscos.

Manifestação da unidade auditada

“5. Primeiramente, cabe destacar que o Relatório de Auditoria não esclarece como a receita do Funttel foi estimada. Logo, não é possível avaliar a consistência da estimativa de inadimplência.

6. Com base no Gráfico 02 do Relatório, aparentemente, a receita total do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) foi utilizada como referência para a estimativa de receita da contribuição para o Funttel.

7. No entanto, enquanto o Funttel possui como principal fonte de receita a contribuição paga pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, prevista no inciso III do art. 4º da Lei nº 10.052, de 2000, o Fust possui, além daquela, outras fontes de receita, conforme consta do art. 6º da Lei nº 9.998, de 2000:

"Art. 6º Constituem receitas do Fundo:

I – dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;

II – cinquenta por cento dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, até o limite máximo anual de setecentos milhões de reais;

III – preço público cobrado pela Agência Nacional de Telecomunicações, como condição para a transferência de concessão, de permissão ou de autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência, a ser pago pela concessionária, na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, nos termos da regulamentação editada pela Agência;

IV - contribuição de 1% (um por cento) sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, a que se refere o inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para

o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); (Redação dada pela Lei nº 13.879, de 2019)

V – doações;

VI – outras que lhe vierem a ser destinadas.

(...)" (grifo nosso)

8. Nota-se, portanto, que constituem receitas do Fust uma parte das receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (inciso II) e receitas decorrentes de preço público cobrado para a transferência de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência (inciso III).

9. A tabela 1 a seguir, elaborada com base em informações disponíveis no sítio eletrônico da Anatel, evidencia que essas outras fontes de receita respondem por um percentual significativo da receita total do Fust:

Tabela 1: Receitas do Fust - 2018 a 2023

(em R\$)

Ano	Contribuições*	Multas	Outorgas	Receitas próprias	Percentual das demais receitas (exceto contribuições) na receita total
2018	651.867.232,38	70.464.190,04	131.181.156,88	1.414.325,13	23,8%
2019	634.794.202,49	30.266.646,92	549.083.491,22	1.184.031,92	47,8%
2020	620.942.610,03	176.300.752,70	102.840.636,08	594,35	31,0%
2021	616.018.395,58	612.132.736,68	87.866.813,32	450,00	53,2%
2022	616.502.517,97	145.706.732,33	514.963.869,03	200,00	51,7%
2023	643.780.125,41	221.266.238,62	116.084.791,54	200,00	34,4%

* Os valores apresentados já se encontram deduzidos da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações. Painel de receitas do Fust.

Com base nos dados, percebe-se que, em alguns exercícios, como 2021 e 2022, as demais fontes de receitas do Fust (exceto contribuições) responderam por mais de 50% das receitas totais do Fundo.

Assim, a comparação entre a arrecadação do Fust e do Funttel deve se restringir à receita das contribuições pagas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, caso em que os tributos possuem a mesma base de cálculo, com diferença apenas nas alíquotas (0,5% no caso do Funttel e 1% no caso do Fust).

Outro cuidado que se deve ter ao comparar a arrecadação das contribuições para os dois tributos é considerar as desvinculações de receitas que incidem sobre cada um. Em ambos os casos, há uma desvinculação de receitas de 30% correspondente à desvinculação de receitas da União (DRU). No caso do Funttel, ainda há uma desvinculação de receitas para o CT-INFRA, correspondente a 20% do saldo restante após a aplicação do percentual da DRU.

Desse modo, o melhor parâmetro de comparação é a arrecadação bruta da contribuição para os dois fundos. A tabela a seguir apresenta a comparação entre a arrecadação bruta da contribuição para o Fust e a arrecadação bruta da contribuição para o Funttel. A arrecadação bruta do Fust foi calculada com base nos dados de receita líquida apresentados na Tabela 1, dividindo-se os valores da receita de contribuições por 0,7, já que sobre a arrecadação bruta incide a DRU de 30%. Já a arrecadação bruta do Funttel foi obtida em consulta ao Tesouro Gerencial, cujos dados são apresentados na planilha 11352247 e confirmados em consulta ao Siafi (documento SEI nº 11352248).

Tabela 2: Comparação entre a arrecadação bruta das contribuições para o Fust e para o Funttel (em R\$)

Ano	Arrecadação Bruta do Fust* (A)	Arrecadação Bruta do Funttel (B)	B / A (%)
2018	931.238.903,40	508.422.661,54	54,6%
2019	906.848.860,70	483.720.070,69	53,3%
2020	887.060.871,47	470.155.665,59	53,0%
2021	880.026.279,40	460.719.142,96	52,4%
2022	880.717.882,81	453.177.588,68	51,5%
2023	919.685.893,44	469.956.235,59	51,1%

* Arrecadação bruta das contribuições para o Fust calculada com base na receita líquida disponível no sítio da Anatel.

Fonte: Tesouro Gerencial. Siafi.

Pela Tabela 2, nota-se que a arrecadação bruta das contribuições para o Funttel corresponde a aproximadamente 50% da arrecadação bruta das contribuições para o Fust, estando, portanto, dentro do esperado, considerando que a alíquota do Funttel é metade da alíquota aplicável ao Fust.

Também cabe ressaltar que, ao longo de todo o período analisado, de 2018 a 2023, a arrecadação bruta da contribuição para o Funttel esteve acima do percentual de 50% da

arrecadação das contribuições para o Fust. Assim, os dados não demonstram nenhuma desproporção entre a arrecadação dos dois tributos, não sendo possível tecer nenhuma conclusão sobre uma eventual maior inadimplência para um ou outro tributo.”

Análise da equipe de auditoria

A respeito das justificativas apresentadas pelo Ministério das Comunicações, destaca-se a inclusão de um novo fator a ser considerado na análise. Isso se deve ao fato de que a arrecadação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), conforme extraída do Portal da Transparência do Governo Federal, é apresentada de forma líquida, ou seja, excluindo as destinações da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e da Destinação ao Fundo de Infraestrutura (CT-Infra). Diante do exposto, foi considerado nessa análise final, já incorporado no cálculo do Achado nº 1, a receita arrecadada bruta com contribuições, ou seja, antes das deduções mencionadas.

É relevante registrar que, em relação aos cálculos apresentados pelo MCOM referente à receita arrecadada bruta, observaram-se divergências em relação aos valores identificados em nossa análise. Esta última teve como base a receita corrente proveniente das contribuições (contas contábeis 12200921, 12200923, 12210921 e 12210923), a partir das quais foi possível calcular a receita líquida arrecadada e posteriormente a bruta.

Outro fator observado que ocasionou inconsistências entre as informações prestadas pelo MCON e as consideradas em nossa análise referem-se às divergências identificadas na arrecadação do fundo, conforme dispostas no portal da transparência e no Siafi. Devido a essas discrepâncias, os valores inicialmente considerados em nossa análise foram alterados e, subsequentemente, foram utilizados os valores que constam no Siafi.

Com base nas informações apresentadas, ao levar em conta o valor da arrecadação bruta do Funttel, ou seja, antes das deduções legais (DRU e CT-INFRA), apurou-se, com maior precisão e entendimento técnico, uma perda de arrecadação nos anos de 2018 a 2022 no valor de R\$ 235.328.405,20.

Achado nº 2

Baixa performance do agente financeiro no comprometimento dos recursos do Funttel.

Manifestação da unidade auditada

“De forma geral, a área técnica corrobora o achado de auditoria quanto à baixa performance dos agentes financeiros do Funttel em parte do período analisado, de 2017 a 2021.

No entanto, considera-se oportuno comentar algumas conclusões do Relatório, podendo-se citar o seguinte trecho:

"A deficiência de desempenho do agente financeiro não apenas afeta negativamente setores cruciais, como inovação tecnológica, capacitação de recursos humanos, criação de empregos e acesso de empresas de pequeno e médio porte a recursos de capital, prejudicando a competitividade do setor de telecomunicações, mas também acarreta impactos substanciais na sustentabilidade do fundo. Isso é percebido pela perda de receitas futuras, uma vez que tais recursos são decorrentes

da modalidade reembolsável, ou seja, transferidos pelo Fundo aos agentes financeiros por meio de empréstimos de longo prazo, normalmente com um período de carência de cinco anos e um cronograma de amortização em vinte anos, remunerados pela Taxa Referencial (TR) divulgada pelo Banco Central do Brasil." (págs. 15-16)

Primeiro, é importante acrescentar que o desempenho do agente financeiro depende de fatores internos, como a capacidade de prospectar novas operações e de ajustar às linhas de financiamento ao que está sendo demandado pelo mercado, e de fatores externos, como o ritmo de crescimento da economia e a demanda por crédito. Em parte do período analisado, é razoável supor que as operações dos agentes financeiros foram impactadas pela retração econômica e adiamento de planos de investimento causados pela pandemia de Covid-19.

Segundo, a afirmação de que a deficiência de desempenho compromete a sustentabilidade financeira do Funttel também pode ser melhor qualificada. Isso porque o Funttel não é um fundo financeiro, possuindo natureza contábil. A sustentabilidade da política pública, portanto, está calcada na sua principal fonte de arrecadação, que é a receita da contribuição paga pelas prestadoras de serviços de telecomunicações. Nesse contexto, o Fundo representa, tão somente, uma forma de vinculação de receitas, razão pela qual não faz sentido falar em sustentabilidade financeira do Fundo.

O Relatório de Auditoria sugere também que seja reavaliada a aplicação da Taxa Referencial (TR) como índice a remunerar o saldo devedor dos contratos de financiamento celebrados com os agentes financeiros. Embora um estudo a esse respeito possa ser feito, atualmente qualquer mudança nesse índice provavelmente inviabilizaria as linhas de crédito do Funttel, que perderiam atratividade frente às linhas de crédito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que teve os juros remuneratórios alterados da Taxa de Juros de Longo Prazo para a Taxa Referencial, por meio de lei sancionada em 2023:

Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007:

Art. 12 (...)

(...)

§ 2º Os empréstimos do FNDCT à Finep, para atender às operações reembolsáveis e de investimento, devem observar as seguintes condições:

~~I — juros remuneratórios equivalentes à Taxa de Juros de Longo Prazo — TJLP recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento;~~

~~I — juros remuneratórios equivalentes à Taxa Referencial — TR recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.136, de 2022) (Vigência encerrada)~~

~~I — juros remuneratórios equivalentes à Taxa de Juros de Longo Prazo — TJLP recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento;~~

I - juros remuneratórios equivalentes à Taxa Referencial (TR) recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o décimo dia útil subsequente a seu encerramento; (Redação dada pela Lei nº 14.554, de 2023)

Além disso, as linhas de crédito do Funttel também concorrem atualmente com as linhas de crédito operadas com recursos do Fust. Diferentemente do Fust, as linhas de crédito do Funttel voltadas para aquisição de equipamentos possuem percentuais mínimos que devem ser observados para a aquisição de equipamentos desenvolvidos com tecnologia nacional, o que coloca as linhas do Funttel em desvantagem em relação às linhas de crédito do Fust, que não possuem tal obrigação. Assim, a manutenção da remuneração baseada na TR é crucial para manter a atratividade das linhas de crédito do Funttel, conforme já reiterado diversas vezes pelos agentes financeiros.

Outra questão apontada é uma suposta falta de transparência dos contratos celebrados entre o Funttel e os agentes financeiros, bem como da correlação desses contratos com as operações celebradas pelos agentes financeiros na ponta, a fim de permitir uma verificação do cumprimento das cláusulas de performance. Vale citar o seguinte trecho do Relatório:

"Além dos desafios enfrentados, a falta de transparência nos acordos estabelecidos entre o Funttel e suas entidades financeiras é um ponto crítico. Esta ausência de transparência dificulta a correlação direta entre tais acordos e os recursos destinados ao público-alvo, tornando impraticável a avaliação dos percentuais de comprometimento estipulados na cláusula décima como um todo. Diante disso, torna-se imperativo que o MCOM, em conjunto com o CGF, evidencie e demonstre, de forma clara, a conexão entre esses acordos e os recursos alocados ao público-alvo, elucidando os percentuais e prazos de comprometimento, para garantir a transparência e a efetiva aplicação dos recursos do Funttel.

É pertinente ressaltar que inúmeras informações são disponibilizadas pelos agentes financeiros em suas plataformas eletrônicas. No entanto, a correlação entre os contratos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações e aqueles celebrados pelos referidos agentes, no que tange à apuração da cláusula de comprometimento, não foi evidenciada. A imagem a seguir retrata essa situação: (...)" (pág. 16)

A esse respeito, esclarece-se que, na visão do Conselho Gestor do Funttel, a informação referente à correlação entre os contratos do Funttel e as operações celebradas pelos agentes financeiros é importante para o trabalho interno do Conselho de verificação das cláusulas de performance e de monitoramento do saldo de recursos a comprometer em cada agente financeiro. Por ser uma informação de consumo interno do Conselho Gestor, quando da edição da Resolução CGF nº 151, de 4 de abril de 2022, que dispõe sobre transparência ativa do Funttel, não se considerou relevante a divulgação dessas informações em formato de transparência ativa. Vale citar que a Resolução CGF nº 151 foi elaborada em estrita observância ao Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal da CGU e, atualmente, essa é a norma que define o conjunto de informações que deve ser divulgado.

Cabe ressaltar também que todos os contratos de financiamento celebrados entre o Funttel e os agentes financeiros, bem como os respectivos processos administrativos, são públicos e podem ser disponibilizados a qualquer interessado que solicite acesso.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à baixa performance da Finep, o MCOM concorda com os fatos apontados. No entanto, destaca que a sustentabilidade do fundo não está condicionada à performance desses agentes, pois está primariamente ancorada na receita proveniente das contribuições pagas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.

Uma análise detalhada da composição das receitas arrecadadas pelo Funttel entre os anos de 2018 e 2022 revela um cenário significativo: aproximadamente 46% do total arrecadado, equivalente a R\$ 1.250.102.490,07, provêm das contribuições das operadoras, excluindo multas e juros. Paralelamente, as receitas geradas pelas amortizações de empréstimos contratuais (principal) representam 22% do montante total arrecadado, totalizando R\$ 493.424.982,39. Esses dados ressaltam a relevância dessas fontes de recursos para a sustentabilidade financeira do fundo.

Além do exposto, é crucial destacar que a sustentabilidade do fundo é afetada negativamente por fatores como a correção pela Taxa Referencial (TR) no momento da devolução dos recursos pelo agente financeiro em casos de baixo desempenho. É importante ressaltar que essa correção não contribuiu com receitas adicionais para o fundo durante o período em análise, exacerbando os desafios relacionados à sua estabilidade financeira.

Em outro ponto, o MCOM emitiu manifestação de que, no entendimento do Conselho Gestor do Funttel, a informação sobre a relação entre os contratos do fundo e as operações realizadas pelos agentes financeiros é crucial apenas para seu processo interno de verificação das cláusulas de desempenho e monitoramento dos recursos disponíveis para cada agente. No entanto, por ser uma informação de uso exclusivo do Conselho Gestor, a Resolução CGF nº 151, de 4 de abril de 2022, que trata da transparência ativa do Funttel, não incluiu a divulgação desses dados.

Embora o MCOM e o Conselho Gestor indiquem que essas informações são de natureza interna, não foram disponibilizados detalhes sobre os controles adotados para verificar o cumprimento das obrigações contratuais pelos agentes financeiros junto ao fundo, principalmente, em relação aos percentuais de comprometimento individualizados por contrato celebrado entre o Fundo e o agente financeiro. Esses dados são fundamentais para o acompanhamento da performance dos agentes financeiros, uma vez que, caso não atinjam os percentuais mínimos de comprometimento, estão sujeitos à devolução dos recursos, o que resultaria em uma deficiência na implementação da política pública.

Diante do exposto, os apontamentos descritos no Achado nº 2 persistem como relevantes.

Achado nº 3

3. A gestão da arrecadação do Funttel revela uma série de desafios relacionados à infraestrutura tecnológica, à capacidade operacional e aos processos internos que limitam o aperfeiçoamento da eficiência na gestão dos recursos arrecadados.

Manifestação da unidade auditada

“De início, tem-se algumas sugestões de texto que, na visão da área técnica, melhor refletem os fatos apontados no Relatório:

Tabela 3: Sugestões de ajustes no texto

Texto do Relatório	Ajustes sugeridos
No ano fiscal de 2019, em relação aos processos administrativos fiscais do Funttel, o Ministério das Comunicações informou (Nota Informativa nº 978/2023/MCOM, de 12 de junho de 2023) que a Anatel encaminhou 309 relatórios de fiscalização. Desses, apenas 48 relatórios foram analisados pelo ministério, o que representa aproximadamente 15% do total.	No ano fiscal de 2019, em relação aos processos administrativos fiscais do Funttel, o Ministério das Comunicações informou (Nota Informativa nº 978/2023/MCOM, de 12 de junho de 2023) que a Anatel encaminhou 309 relatórios de fiscalização. Desses, apenas 48 relatórios foram analisados pelo ministério tinham sido analisados pelo ministério até a data de 12/06/2023 , o que representa aproximadamente 15% do total.

É importante comentar a conclusão desse achado de auditoria, a qual vale à pena transcrever:

"Essa discrepância entre os relatórios enviados e os efetivamente analisados destaca um desafio no cumprimento dos prazos e na agilidade do processo de análise por parte do MCOM. Esses números evidenciam a importância não apenas de acelerar as análises diante do prazo estabelecido, mas também de otimizar o recebimento e a gestão dos relatórios de fiscalização enviados pela Anatel."

Nesse aspecto, na visão da área técnica, e pelas razões a seguir expostas, essa conclusão não capta a essência do problema existente na gestão da arrecadação do Funttel: a falta de sistemas de tecnologia de informação que suportem as atividades de arrecadação.

O Sistema de Arrecadação do Funttel (SAF), que hoje dá suporte a algumas tarefas da gestão da arrecadação, é um sistema baseado em arquitetura antiga e que demanda frequentes manutenções corretivas. Essas manutenções são cada vez mais difíceis de serem executadas devido à falta de mão de obra capacitada para atuar no sistema, seja no próprio Ministério, seja nas empresas que prestam serviços de TI para o órgão.

As falhas e limitações do atual sistema explicam o lapso temporal identificado pela CGU entre o recebimento dos relatórios de fiscalização e sua análise pela equipe do Funttel. Idealmente, esses relatórios deveriam ser analisados logo após o recebimento, o que é impossível no contexto atual pelas razões que se passa agora a esclarecer.

Para fins do trabalho realizado pelo Ministério de emissão de notificações de lançamento para constituição de crédito tributário, duas informações são cruciais: (i) o valor apurado pela Anatel, em sede de fiscalização; e (ii) o valor efetivamente arrecadado pelo contribuinte.

O atual sistema de arrecadação do Funttel foi desenvolvido para cotejar essas duas informações e emitir automaticamente a notificação de lançamento de ofício.

O SAF é um sistema antigo e que foi desenhado para receber informações do antigo sistema de fiscalização da Anatel, o sistema RADAR. Desde o início de 2021, o Sistema RADAR foi substituído pelo Sistema Fiscaliza e, desde então, as informações dos relatórios de fiscalização precisam ser importadas para o SAF por meio de procedimento executado pela área de TI do Ministério. Esse procedimento consiste em extrair um arquivo ".json" do Sistema Fiscaliza, converter esse arquivo para ".txt" e fazer o upload do arquivo ".txt" para o SAF. Ocorre que esse procedimento é complexo e demorado, principalmente por conta da falta de mão de obra capacitada para lidar com a arquitetura antiga do SAF.

Ademais, no ano passado, após realizar uma importação de dados do Sistema Fiscaliza no mês de fevereiro, referente ao exercício fiscal 2019, não se conseguiu realizar uma segunda importação do arquivo para atualizar os dados com as informações recebidas ao longo do ano. Isso fez com que algumas notificações tivessem que ser tratadas manualmente, sem auxílio do Sistema, pois seus relatórios foram remetidos ao Ministério após o mês de fevereiro e não puderam ser importados para o SAF.

Em 2024, a extração dos dados do Sistema Fiscaliza referente ao exercício de 2020 foi solicitada à área de TI do Ministério em 02/02/2024 (SEI nº 11375765). Até o momento de elaboração desta Nota, ainda não se conseguiu importar os dados do Sistema Fiscaliza para o SAF.

Esses fatos, por si só, já demonstram a impossibilidade de se fazer sucessivas extrações a fim de tratar os processos administrativos fiscais à medida que forem sendo recebidos da Anatel.

Além disso, nesse contexto de severa limitação do sistema que dá suporte à gestão da arrecadação, há um grande desafio que é encontrar um ponto de equilíbrio: o arquivo não pode ser importado muito próximo do prazo limite de decadência, sob pena de não se conseguir concluir os trabalhos, e nem pode ser importado com muita antecedência, dois ou três anos antes, pois na impossibilidade de fazer mais de uma extração para um mesmo exercício fiscal, a importação do arquivo com muita antecedência significa que a maior parte das notificações terá que ser tratada manualmente.

Assim, considerando a atual estrutura de sistemas de TI à disposição da área técnica, não há meios para que os relatórios de fiscalização sejam analisados logo após serem recebidos no Ministério. O máximo que se conseguiu foi iniciar a análise para constituição de crédito tributário sempre no primeiro semestre do ano em que se completa o prazo de decadência. Apesar de estar longe do ideal, isso já representa um avanço em relação à situação observada no exercício de 2020, quando mais de 400 notificações foram emitidas nos meses de novembro e dezembro, a menos de 2 meses da data limite de decadência.

Outro ponto em que se promoveu uma "aceleração" substancial das análises foi em relação ao envio dos processos para inscrição em dívida ativa. Até 2020, os processos eram enviados à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional no ano em que se completava o prazo de prescrição. Com as mudanças de gestão que foram implementadas, passando-se a observar os prazos estabelecidos na Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018, o envio para inscrição em dívida ativa foi antecipado em cerca de 4 anos! Com isso, a PGFN possui mais tempo para realizar as análises para fins de inscrição em dívida ativa e ajuizamento de execução fiscal. Observa-se, inclusive, que os valores de créditos recuperados pela PGFN vêm aumentando nos últimos exercícios, chegando a registrar um aumento de 76,5% entre 2021 e 2022 e 182%

entre 2022 e 2023, o que pode ser reflexo das mudanças de gestão que anteciparam o envio de processos para o órgão:

Tabela 4: Recuperação de créditos em dívida ativa (em R\$)

Natureza Receita		2018	2019	2020	2021	2022	2023
12200923/1 2210923 e 12200924	"CONTR.S/REC.BRT EMP.PREST.SERV.TELECOM- DIV.AT" e "CONTR.S/REC.BRT EMP.SERV.TELEC-DIV.AT- MUL.JUR"	691.995,50	1.686.390,17	1.272.374,50	1.262.837,16	2.228.803,53	6.301.069,31

Fonte: Tesouro Gerencial.

Assim, a possibilidade de atuação mais célere para a constituição de créditos tributários depende crucialmente do desenvolvimento de um novo sistema de arrecadação para o Funttel.”

Análise da equipe de auditoria

As justificativas apresentadas pelo MCOM foram incorporadas no âmbito do Achado nº 3.

Achado nº 4

Necessidade de revisão dos critérios técnicos na gestão dos processos de cobrança do Funttel

Manifestação da unidade auditada

Nesse achado de auditoria, a CGU aponta a "carência de critérios técnicos e objetivos para a priorização dos processos de cobrança administrativa".

Sobre esse ponto, a limitação do atual sistema informatizado de suporte às atividades de gestão da arrecadação, conforme destacado no comentário ao achado anterior, impede a utilização de critérios técnicos para priorização dos processos. Diante das limitações, o trabalho de notificação para constituição do crédito tributário ocorre em regime de força-tarefa, em que normalmente se começa pelos processos mais "fáceis", cujas notificações podem ser geradas pelo atual sistema de arrecadação, e se avança para os processos mais "difíceis", que demandam compensação de créditos, retificação de guias de recolhimento da União e outros trabalhos para os quais o atual sistema não está preparado.

Cabe mencionar ainda que, quando do desenvolvimento de um novo sistema que permita a atuação tempestiva, ou seja, a análise dos relatórios de fiscalização da Anatel ao tempo em que forem chegando no Ministério, perderá relevância a definição de critérios de priorização,

já que o fluxo de análise será inteiramente determinado pela ordem de chegada dos processos vindos da Anatel.

Outro ponto mencionado no Relatório da CGU foi a falta de informações precisas para determinar a etapa em que determinados processos se encontravam no âmbito administrativo.

A esse respeito, é necessário repisar que, na falta de um sistema informatizado que faça a gestão do crédito tributário do Funttel, o controle dos processos é feito de forma totalmente manual em planilha Excel, de modo que não é possível ter uma versão atualizada da situação específica de cada processo em tempo real. Como os trabalhos de notificação estavam em pleno andamento ao longo do ano passado, a planilha encaminhada à CGU estava em processo de preenchimento, tendo sido priorizadas naquele momento as anotações referentes às notificações emitidas (dados dos processos e avisos de recebimento retornados). Além disso, à medida que as impugnações eram recebidas, eram registradas na aba “fase litigiosa”.

Assim, somente após a conclusão do processo de emissão das notificações de lançamento (é dada total prioridade a essa tarefa para evitar a decadência dos créditos tributários) a equipe consegue se dedicar às outras fases do processo (identificar os pagamentos realizados, as alegações apresentadas nas impugnações etc.) e, então, concluir o preenchimento total da planilha.

A CGU aponta também que o processo de notificação para constituição de crédito tributário referente ao exercício de 2019 somente teve início em maio de 2023.

Duas são as razões para isso: as limitações do sistema atual, que impedem que os trabalhos se iniciem com maior antecedência (vide comentário ao item anterior, que aponta a necessidade de fazer uma única importação do arquivo extraído do Sistema Fiscaliza); e o fato de que os servidores que emitem notificações são os mesmos que analisam e dão tratamento completo às notificações emitidas no ano anterior. Por isso, o início do ano é especialmente dedicado ao tratamento completo dos processos em que foram emitidas notificações no exercício anterior, por exemplo, por meio da inscrição de devedores no Cadin e do envio de processos para inscrição em dívida ativa.

No ano passado, para dar tratamento completo ao exercício fiscal de 2018 e, por problemas de funcionamento no SAF, as notificações de 2019 começaram a ser emitidas em maio de 2023 de forma totalmente manual. Somente em outubro de 2023, após sucessivas manutenções de sistema, foi possível utilizar o SAF para concluir a emissão das notificações. O processo de emissão e envio postal das notificações terminou em 05/12 (poderia ter sido concluído em novembro, mas havia pendências junto à Anatel para correções nos Relatórios de Fiscalização). Em 08/12/2023, foi publicado no Diário Oficial da União o Edital de Notificação nº 111/2023, para garantir a constituição dos créditos tributários referente às empresas em que o Aviso de Recebimento ainda não havia retornado ou àquelas em que a entrega foi frustrada com a devolução do envelope pelos Correios.

A CGU aponta também que a data de expedição de notificações não se encontra registrada na planilha. Esclarece-se que essa informação não consta da planilha pois não é relevante para os controles internos. A data relevante para os controles internos é a data de recebimento (data de intimação), a partir da qual será contado o prazo para constituição definitiva do

crédito tributário. Assim, para os controles internos, são suficientes as informações de que a notificação foi enviada e o registro da data da intimação (nos casos em que o aviso de recebimento retorna com essa informação).

Por fim, há que se registrar a necessidade de uma correção em informação prestada anteriormente. No processo administrativo fiscal nº 53542.000609/2021-51, a Notificação que totalizou o montante de R\$ 525.200.574,41 foi emitida de forma manual e, mesmo com todos os controles (formulário de conferência de notificação), a notificação foi emitida com erro de valor. Nesse caso, a empresa entrou em contato com a Coordenação por mensagem eletrônica, pois desconfiou ter havido um erro no cálculo dos juros aplicados na notificação. Após análise, o erro foi confirmado (a fórmula da planilha em excel foi configurada para receber a taxa de juros Selic no formato: “0,3546”, ou seja, dividida por 100, mas foi preenchida no formato em que é divulgada no site, “35,46”). Foi, então, emitida uma Notificação retificadora à empresa. Essa notificação foi enviada, recebida e impugnada. O valor revisado passou de R\$ 525.200.574,41 para R\$ 33.066.740,49.

Análise da equipe de auditoria

As justificativas apresentadas pelo MCOM corroboram os fatos descritos no Achado nº 4, reforçando a necessidade de implementação de sistemas que possam dar apoio aos processos de gestão da arrecadação e cobrança dos recursos do Funttel.

Cabe ressaltar que, considerando a importância dos valores relacionados às notificações enviadas e a ausência de informações sobre as datas de expedição das notificações na resposta fornecida pelo gestor, torna-se crucial registrar, nos respectivos processos, os comprovantes de expedição para as notificações. Posteriormente o MCON encaminhou a comprovação das notificações enviadas ao contribuinte.

Quadro 01 – Notificações com maior materialidade.

Nº do processo de Notificação	Valor Notificado (sem compensação)	Data do envio da Notificação
53115.026551/2023-77	R\$ 515.301,39	16/10/2023
53115.027373/2023-00	R\$ 766.885,90	19/10/2023
53115.025948/2023-41	R\$ 2.083.688,07	06/10/2023
53115.026675/2023-52	R\$ 3.723.060,48	16/10/2023
53115.026249/2023-19	R\$ 3.887.478,81	11/10/2023
53542.000609/2021-51	R\$ 525.200.574,41	19/10/2023 07/11/2023*

Fonte: Elaborado pela CGU.

* Notificação de retificação quanto ao valor

Em contraponto, o MCOM destacou que tal informação "não é relevante para os controles internos. A data relevante para os controles internos é a data de recebimento (data de intimação), a partir da qual será contado o prazo para constituição definitiva do crédito tributário. Assim, para os controles internos, são suficientes as informações de que a notificação foi enviada e o registro da data da intimação (nos casos em que o aviso de recebimento retorna com essa informação)".

Apesar de o MCOM não atribuir relevância à data de notificação, é crucial evidenciar no processo o seu envio, bem como a sua confirmação de recebimento. A ausência de uma notificação válida no processo administrativo pode acarretar a nulidade do lançamento, infringindo os princípios da ampla defesa e do devido processo legal. Tal cenário pode resultar na anulação da certidão de dívida ativa e, por conseguinte, na extinção da execução fiscal.

Acerca deste ponto, a justificativas apresentadas pelo MCOM foram incorporadas ao Achado nº 4, persistindo o apontamento quanto à necessidade de implementação de sistemas que possam dar apoio aos processos de gestão da arrecadação e cobrança dos recursos do Funttel.

Achado nº 5

A Resolução nº 66/2010 MCOM não atende mais aos objetivos para os quais foi criada, não acompanhando as mudanças e evoluções acerca das necessidades, práticas e circunstâncias atuais do Funttel

Manifestação da unidade auditada

“Em linhas gerais, há concordância com os pontos apresentados nesse tópico, especialmente quanto à necessidade de atualização da resolução que trata da aplicação de recursos do Funttel.

Esclarece-se, contudo, que não há diferença de interpretação entre o Conselho Gestor e o MCOM, haja vista que o Conselho Gestor aprova anualmente os Planos de Aplicação de Recursos - PAR. O que ocorre, conforme explicado durante o processo de auditoria, é que algumas disposições da Resolução nº 66 nunca foram observadas e não se tem nenhum registro técnico do que se pretendia quando da elaboração da norma.

No entender da área técnica, só há duas alternativas para a correção desse problema: (i) a revogação dos dispositivos que não são observados; (ii) a revisão completa da Resolução nº 66, com a edição de nova resolução sobre o assunto, alinhada com a legislação vigente.

Até o momento, considerando inclusive a limitação de recursos humanos na equipe, optou-se por concentrar esforços na elaboração de uma nova resolução, já que a primeira opção, apesar de retirar da norma as disposições não observadas, não resolveria o problema por completo, pois manteria em vigor uma norma cheia de lacunas, de difícil interpretação e desatualizada. O planejamento atual, previsto na Agenda de Modernização Normativa e da

Estrutura de Governança do Funttel, prevê a edição de nova resolução até dezembro de 2024.

Outro ponto que merece comentário diz respeito ao seguinte trecho do Relatório:

"Dada a ausência de divulgação por parte dos agentes financeiros sobre os níveis de risco associados aos projetos em cada uma das áreas temáticas (programas verticais), existe a possibilidade de operações terem sido categorizadas de maneira inadequada como não reembolsáveis. Isso pode resultar na situação em que o Funttel permanece assumindo o risco de crédito, ao invés de transferi-lo para os próprios agentes financeiros."

Primeiro, cabe esclarecer que, sob nenhuma hipótese, o risco de crédito é assumido pelo Funttel. Os contratos de financiamento celebrados com os agentes financeiros são claros ao dispor que o risco de crédito assumido nas operações que realizam com os recursos captados junto ao Funttel são do agente financeiro. No caso de projetos financiados com recursos não reembolsáveis, como não se trata de uma operação de crédito, não há que se falar em risco de crédito.

Segundo, tendo em vista a forma de aplicação de recursos do Funttel, não existe possibilidade de operações serem caracterizadas de forma inadequada, pelas seguintes razões:

as próprias entidades interessadas em acessar recursos do Funttel escolhem a modalidade de apoio, se reembolsável ou não reembolsável; os recursos não reembolsáveis do Funttel apoiam projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs). Projetos desenvolvidos por ICTs, que são instituições de pesquisa, são candidatos naturais ao apoio não reembolsável, já que os resultados de atividades de pesquisa e desenvolvimento são incertos. Além disso, as ICTs dificilmente conseguem oferecer garantias em operações de crédito tradicional; a caracterização inadequada de projetos poderia ocorrer se o Funttel destinasse recursos não reembolsáveis para apoiar empresas. Nesse caso, seria até possível imaginar uma situação em que uma empresa obtém apoio não reembolsável para um projeto que, teoricamente, poderia ser financiado em uma operação de crédito tradicional (reembolsável). No entanto, o Funttel atualmente não possui instrumentos para destinar recursos não reembolsáveis para empresas; e nos últimos anos, por conta da baixa disponibilidade de recursos orçamentários não reembolsáveis, a quase totalidade dos valores repassados se destinou a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação da Fundação CPQD, por força do disposto no art. 6º da Lei nº 10.052, de 2000. Ocorre que o § 2º do art. 15 da Resolução nº 66 dispõe que os recursos alocados à Fundação CPQD serão obrigatoriamente repassados na modalidade não reembolsável. A tabela a seguir destaca os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em andamento, cabendo destacar que todos são projetos da Fundação CPQD:

Tabela 5: Projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em andamento

Projeto	ICT	Objetivo sintético	Valor total do projeto	Valor pago (31/12/2023)
Teranet2	CPQD	Desenvolvimento de técnicas inovadoras de processamento de sinais para implementação de	R\$ 15.156.000,00	R\$ 15.156.000,00

Projeto	ICT	Objetivo sintético	Valor total do projeto	Valor pago (31/12/2023)
		circuitos integrados e dispositivos em fotônica integrada com capacidade de transmissão flexível de até 1 Tb/s		
Plataforma 5GBR	CPQD	Desenvolvimento de tecnologias componentes de uma rede 5G, seguindo paradigmas de arquitetura aberta, virtualização e desagregação	R\$ 21.108.876,60	R\$ 17.005.190,32
Gestão de Redes 4.0	CPQD	Desenvolvimento de uma plataforma de apoio às equipes de escritório e de campo das empresas de telecomunicações na gestão de suas redes (ex: redes ópticas e 5G)	R\$ 12.000.000,00	R\$ 6.557.378,06
TECSEG	CPQD	Desenvolvimento de um conjunto de componentes de segurança que possibilitem o desenvolvimento de aplicações seguras e de fácil utilização, que busquem mitigação de problemas crônicos de segurança relacionados à identidade digital e dispositivos IoT.	R\$ 15.000.000,00	R\$ 9.000.000,00
AERF	CPQD	Realização de pesquisas tecnológicas e estudos exploratórios em paradigmas convergentes de redes de comunicações e aplicações avançadas.	R\$ 11.500.000,00	R\$ 4.010.395,36
ROTA-X	CPQD	Desenvolvimento de novas tecnologias em transmissão óptica para ampliar a conectividade significativa em localidades fora dos grandes centros urbanos.	R\$ 12.142.000,00	R\$ 800.000,00
5G SAUDE	CPQD	Desenvolvimento de aplicações para o setor de saúde, baseadas nas tecnologias Blockchain, IDD, IoT, IA e 5G.	R\$ 11.101.000,00	R\$ 544.000,00

Fonte: Elaboração própria.

Um ponto que merece comentário adicional diz respeito ao uso do critério risco tecnológico para separar projetos nas categorias de apoio reembolsável e não reembolsável. Nesse sentido, foi efetuada consulta à Finep para saber se a entidade, ao operar o FNDCT, possui algum tipo de análise prévia para categorizar projetos em financiamento reembolsável ou não reembolsável, conforme documento anexado aos autos (SEI nº [11377726](#)). Segundo a Finep, não há um canal único de entrada para projetos e é o próprio cliente que define, no momento de submissão da proposta, se tem interesse no apoio não reembolsável (subvenção) ou reembolsável (financiamento). Nesse contexto, o risco tecnológico é apenas um, dentre vários critérios, que são utilizados pela Finep na análise das operações. Vale repisar: mesmo a Finep, que opera tanto o apoio não reembolsável (subvenção) quanto o apoio reembolsável (financiamento) para empresas, não possui uma análise prévia para determinar se o projeto deve seguir para uma ou outra modalidade de apoio, cabendo ao

próprio cliente escolher o apoio desejado. O projeto, então, é analisado com base em vários critérios para definir se será apoiado ou não, e não para definir se o apoio será reembolsável ou não reembolsável.

Vale notar também que os dispositivos da Resolução nº 66 que tratam do assunto indicam que, a depender da natureza do projeto (desenvolvimento tecnológico, pesquisa aplicada, capacitação de recursos humanos, padronização tecnológica e implantação e modernização de infraestrutura tecnológica) e do risco tecnológico envolvido, os recursos devem "preferencialmente" ser aplicados em uma ou outra modalidade. Isto é, a norma não é taxativa nesse sentido, não havendo nenhuma consequência prática caso um projeto que devesse ser "preferencialmente" apoiado em uma modalidade acabasse sendo apoiado em outra.

Por todo o exposto, não há possibilidade de categorização inadequada de projetos no Funttel. Vale ressaltar: os recursos não reembolsáveis do Funttel se destinam a ICTs e os recursos reembolsáveis se destinam à concessão de financiamento a empresas, o que naturalmente já direciona os recursos não reembolsáveis para os projetos de maior risco tecnológico, sem que seja necessária uma intervenção do Conselho Gestor para caracterizar com precisão esse risco. Além disso, no atual contexto, a definição do risco se revela desnecessária, já que todos os projetos são executados pela Fundação CPQD e, em observância à Resolução nº 66, tais projetos devem ser executados obrigatoriamente na modalidade não reembolsável, conforme já mencionado.

Embora se possa melhorar a compreensão sobre o risco tecnológico envolvido nos projetos não reembolsáveis do Funttel, cabe destacar que a finalidade disso não seria promover a categorização do projeto entre reembolsável e não reembolsável, mas sim aperfeiçoar o entendimento do Conselho Gestor a respeito dos impactos do projeto para o setor de telecomunicações. Ressalte-se que não é intenção da atual gestão do Funttel transformar o Conselho Gestor em um balcão de projetos, em que cabe ao Conselho decidir entre o que é não reembolsável e o que não é, sob pena de trazer riscos para a integridade do processo."

Análise da equipe de auditoria

O MCOM informa haver concordância com os pontos apresentados nesse Achado, especialmente, quanto à necessidade de atualização da resolução. Cabe reforçar que essas divergências com a norma estabelecida levantam preocupações em relação à transparência e integridade das operações do Funttel, dificultando a compreensão das práticas e decisões adotadas.

Além disso, a revisão em andamento da Resolução nº 66 destaca a necessidade de critérios claros e objetivos para a alocação de recursos em diferentes modalidades de projetos. A ausência de diretrizes específicas pode resultar em decisões arbitrárias na distribuição de recursos, comprometendo a eficácia e transparência dos processos de financiamento e gerenciamento de projetos tecnológicos.

O processo de revisão da Resolução nº 66/2010, conforme estabelecido na Agenda de Modernização Normativa e da Estrutura de Governança do Funttel, está em andamento com o objetivo de elaborar e publicar uma nova resolução até dezembro de 2024. Enquanto essa revisão ocorre, é imprescindível que o MCOM e o Conselho Gestor do Funttel estejam em conformidade com a legislação atual, garantindo a transparência, prestação de contas e integridade das operações do Funttel. Isso significa que, apesar do processo em curso, o MCOM e o Conselho Gestor devem continuar aderindo à norma vigente. No entanto, caso optem por uma abordagem flexível, é crucial que considerem e motivem as circunstâncias específicas de cada caso, sempre respeitando os limites legais estabelecidos.

Achado nº 6

Ausência de cronograma e atribuição de responsabilidades para implementação da Declaração Mensal pelo Contribuinte e da GRU Cobrança.

Manifestação da unidade auditada

“Sobre esse achado de auditoria, concorda-se com todo o diagnóstico apresentado.

Quanto à afirmação de que não se vislumbrou atuação da gestão do fundo visando a celeridade para essa implementação, cabe esclarecer que as atividades vêm sendo desenvolvidas considerando as limitações de estrutura de recursos humanos e de sistema de tecnologia da informação. Vale lembrar que a Coordenação responsável pela gestão da arrecadação atua no desenvolvimento do novo sistema de arrecadação do Funttel, no tratamento de processos de notificação para constituição de crédito tributário, no tratamento de processos para envio à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no tratamento de um passivo de mais 8.000 processos administrativos fiscais, além de outros assuntos rotineiros, como o atendimento ao contribuinte e a resposta a ações judiciais.”

Análise da equipe de auditoria

O MCOM se manifestou pela concordância com os fatos relatados nesse achado de auditoria.