

**POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA PROPOSTA DE REFORMA DOS FUNDOS
PÚBLICOS PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES:
A SITUAÇÃO DO FUST E DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO
ECONÔMICO A ELE DESTINADA.¹**

Guilherme Camargos Quintela^{2*}

Mariana Baeta de Almeida^{**}

Resumo.

No contexto das reformas financeiras atualmente em debate no Brasil, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 187, de 2019, que visa à extinção da quase totalidade dos fundos públicos atualmente vigentes, no intuito de desvincular recursos para utilizá-los em políticas públicas tidas como prioritárias pelo legislador orçamentário.

Um dos fundos que será provavelmente afetado, na hipótese de aprovação da PEC nº 187/2019, é o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). A inexpressível execução orçamentária das receitas vinculadas à finalidade do fundo e a obsolescência da política de investimento para o qual foi criado torna compreensível a sua extinção.

Nessa senda, o presente artigo tem como objetivo analisar a situação do Fust e da contribuição de intervenção no domínio econômico a ele destinada, levando em consideração o contexto orçamentário atual e as possíveis implicações da aprovação da PEC nº 187/2019 sobre o setor de telecomunicações. Para tanto, considerar-se-á o cenário vigente de reiteradas desvinculações dessa contribuição pelas leis orçamentárias, com o intuito de realização de despesas estranhas à finalidade do fundo público, bem como o engessamento do objeto do Fust, ocasionado pela própria regulamentação do setor.

1. A PEC nº 187/2019 no contexto de “crise” dos fundos públicos.

¹ Artigo publicado na obra coletiva *“Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?”*, organizada por Fernando Facury Scaff, Misabel Abreu Machado Derzi, Onofre Alves Batista Júnior e Heleno Taveira Torres (Editora Letramento, 2020).

² * Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor das Faculdades Milton Campos. Advogado.

^{**} Pós-Graduada em Direito Tributário pelas Faculdades Milton Campos. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogada.

Os fundos públicos foram criados como mecanismos de descentralização da administração pública, e proliferaram de tal modo que, atualmente, são os instrumentos orçamentários mais utilizados no Brasil para se operacionalizar a vinculação de receitas a determinados setores ou atividades.

Ricardo Lobo Torres define os fundos especiais como uma universalidade de recursos vinculados a despesas específicas. Trata-se de instrumentos contábeis para a consecução de objetivos administrativos e políticos do Estado, atrelados aos órgãos públicos que, indicados por lei, são incumbidos da sua administração.³

Utilizando-se do conceito enunciado por Heleno Taveira Tôrres, fundos públicos especiais são destaques patrimoniais de entes públicos, vinculados à realização de finalidades previamente determinadas pela Constituição ou por leis sob a forma de patrimônio separado, vinculado ao emprego em certos fins, ao atendimento de necessidades públicas ou como complementação financeira para prestação de serviços públicos disponíveis.⁴

Ainda segundo o professor, tais fundos decorrem sempre da necessidade de organizar as atribuições de certos recursos orçamentários por meio de procedimento técnico de redistribuição financeira para se alcançar determinados fins que não poderiam ser atingidos sem a atribuição de patrimônio separado sob gestão coordenada.⁵

Os fundos são, portanto, instrumentos que auxiliam o alcance de determinados fins de desenvolvimento social ou econômico, cumprindo função distributiva do orçamento, seja social ou regional, com evidente efeito de subvencionalidade. Ou seja: os fundos públicos são mecanismos próprios do Estado Social, como modo especial de financiamento de determinadas despesas públicas, prestando-se a distribuir recursos, sempre segundo disposições legais e conforme as atuais necessidades públicas.⁶

Essa função “distributiva” dos fundos públicos justifica a vinculação de receitas a tais instrumentos, pois a garantia de alocação de recursos para a execução de um programa, sobretudo se relacionado a um objetivo fundamental republicano, protege a política pública das vulnerabilidades orçamentárias.

³ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário**. v. 5. 10ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 508.

⁴ TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 287.

⁵ TÔRRES, Heleno Taveira. **Fundos Especiais para Prestação de Serviços Públicos e os Limites da Competência Reservada em Matéria Financeira**. In: PIREZ, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributários: Estudos em Homenagem ao Professores Ricardo Lobo Torres**. São Paulo: Renovar, 2006, p. 40.

⁶ *Ibid.*, p. 36.

Sabe-se que o orçamento condensa diversos interesses, muitas vezes conflitantes, quanto à destinação dos recursos públicos que, por pressuposto lógico, são limitados. A decisão final acerca da aplicação dos dotes dependerá sempre da conjuntura institucional e jurídica vigente quando da elaboração da lei orçamentária, que se altera de tempos em tempos.⁷

Nesse contexto, para evitar-se que certos grupos ou setores contemplados por determinada política pública distributiva vejam-se, de um dia para o outro, privados dos recursos que lhes são reiteradamente destinados, o legislador adotou medidas para tentar garantir a aplicação de certas parcelas das receitas públicas em despesas predeterminadas, de modo obrigatório⁸, como é o caso dos fundos públicos.

São bastante contundentes os aspectos positivos da utilização de fundos públicos no Brasil. Além disso, como os fundos possuem unidades gestoras dedicadas exclusivamente à execução de suas metas – até mesmo com a garantia de continuidade de recursos na passagem de um exercício financeiro para o outro –, esses instrumentos contribuem, ou deveriam contribuir, ao alcance da eficiência orçamentária.

A ineficiência dos fundos públicos na gestão orçamentária vem, nada obstante, sendo comumente apontada em estudos econômicos a respeito do tema, situação que tem ensejado crescente discussão acerca da efetividade desse instrumento de vinculação de receitas para a execução de políticas públicas.

Recentes estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁹ demonstram a execução de parcela muito pequena dos recursos que são destinados a vários fundos públicos. Cerca de 20% dos fundos usam menos de 10% dos recursos a que têm direito, sendo que outros 50% usam menos da metade da sua disponibilidade financeira.

Como gizado, a vinculação de receitas destinadas a fundos existe como forma de garantir recursos públicos para áreas/setores específicos, estratégicos aos interesses nacionais. A partir do momento em que as receitas públicas, por mais que previstas na lei orçamentária, não são executadas nas finalidades legalmente e constitucionalmente previstas, há uma efetiva perda da funcionalidade do orçamento e, por consequência, uma baixa eficiência desse instrumento.

⁷ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Contribuintes e cidadãos. Compreendendo o orçamento federal**. São Paulo: FGV, 2002, p. 11.

⁸ MARTINS, Marcelo Guerra. **As vinculações das receitas públicas. A Desvinculação das Receitas da União (DRU). As contribuições e a referibilidade**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011, p. 825.

⁹ BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2458.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

Segundo o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, Waldery Rodrigues, há, no Brasil, mais de 200 fundos, de diferentes tipos.¹⁰ Estima-se que esses fundos reúnam uma quantia aproximada de R\$ 222 bilhões, considerando-se números do ano de 2017. Ou seja: atualmente há, no Brasil, uma relevante parcela de receitas públicas alocada em fundos que não vêm sendo utilizadas para suportar as despesas para as quais foram dotadas.

Nesse cenário de “crise dos fundos públicos” é que foi elaborada a PEC nº 187, de 2019, que visa a instituir reserva de lei complementar para criar fundos públicos e a extinguir aqueles que não forem ratificados dentro dos dois anos subsequentes à promulgação da Emenda. Trata-se de uma das três propostas do chamado “Plano Mais Brasil”, do Ministro da Economia Paulo Guedes.

Na justificação da PEC, os congressistas autores da proposta deixam claro que a sua intenção é extinguir a quase totalidade dos fundos públicos atualmente vigentes, com exceção daqueles previstos na Constituição e nas Leis Orgânicas dos Entes Federados. Pretende-se, assim, desvincular recursos para utilizá-los “de acordo com as diretrizes governamentais vigentes e a realidade atual”.¹¹

De fato, o engessamento das prioridades é um problema dos fundos públicos que merece consideração. Afinal, a vinculação, muitas vezes, atrela os gastos de hoje a prioridades do passado, o que pode acarretar prejuízo às necessidades que se apresentam a cada época, caso a motivação da existência de determinado fundo não seja revista periodicamente.

Segundo a PEC nº 187/2019, serão também revogados todos os dispositivos infraconstitucionais que vinculem receitas públicas aos fundos, de forma que poderão ser utilizadas em outras despesas tidas como prioritárias pelo legislador orçamentário. Ainda segundo o texto, parte das receitas públicas desvinculadas poderá ser destinada, por exemplo, a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem à reconstrução nacional.

Caso aprovada a PEC nº 187/2019, tudo indica que o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) será um dos afetados. A proposta não traz referência a nenhum fundo especificamente, mas a apresentação feita pelo Ministério da Economia sobre o

¹⁰ PUPO, Fábio. Proposta de desindexação do Orçamento pouparia R\$ 37 bi. **Folha de São Paulo**, 22 set. 2019, 2h00. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/proposta-de-desindexacao-do-orcamento-pouparia-r-37-bi.shtml>. Acesso em: 1 out. 2019.

¹¹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 189, de 2019**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 05 nov. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035499&ts=1576187836711&disposition=inline>. Acesso em: 01 dez. 2019.

“Plano Mais Brasil” cita expressamente o Fust, deixando a entender que, caso o governo não traga uma proposta consistente e convincente de aplicação de seus recursos, esse fundo será extinto.¹²

Essa previsão faz bastante sentido quando observa-se que, nos últimos anos, apenas uma parcela inexpressível das receitas destinadas ao Fust foi efetivamente utilizada para o desenvolvimento do setor de telecomunicações. A quase totalidade dessas receitas foi sistematicamente desvinculada pelo governo federal para a realização de outras despesas, mais especificamente para o pagamento dos serviços da dívida pública – ponto que será analisado mais detidamente nos tópicos seguintes deste trabalho.

Nesse contexto, cabe analisar, de forma breve, mas suficiente para o objeto deste estudo, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e sua eficácia na expansão do setor de telecomunicações.

2. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e a sua atual (des)importância para a expansão de investimentos no setor.

A Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995, modificou a redação do art. 21, XI, da Constituição Federal¹³ para atribuir à União a competência exclusiva para a exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de telecomunicações no Brasil.

Por tratar-se de norma constitucional de eficácia limitada, que carecia de lei ordinária para a sua implementação, aos 16 de julho de 1997 foi editada a Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), dispondo sobre a organização dos serviços de telecomunicações.

Nos termos do art. 63 da LGT¹⁴, os serviços de telecomunicações podem ser prestados sob os regimes de direito público ou de direito privado. A outorga do serviço

¹² BRASIL. Ministério da Economia. **Apresentação oficial do “Plano mais Brasil”**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1b6XZWCrNgaPg6wjCDnmR3T8TfCmdCjb/view>. Acesso em: 09 nov. 2019.

¹³ “Art. 21. Compete à União: (...) XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2019).

¹⁴ “Art. 63. Quanto ao regime jurídico de sua prestação, os serviços de telecomunicações classificam-se em públicos e privados.

Parágrafo único. Serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.” (BRASIL. **Lei nº 9.472, de**

submetido ao regime de direito público, de interesse coletivo, é feita mediante concessão ou permissão, sendo deveres do concessionário/permissionário a universalização e a continuidade do serviço. Os serviços submetidos ao regime de direito privado, a seu turno, são de interesse restrito, explorados com base no princípio constitucional do livre exercício da atividade econômica.¹⁵

A LGT define expressamente apenas o Serviço Fixo Telefônico Comutado (STFC) como de interesse coletivo. Ou seja: atualmente, somente as prestadoras do STFC possuem a obrigação de observar a universalização deste serviço de telecomunicação. Obrigatoriedade essa que não alcança, por exemplo, os prestadores do serviço móvel pessoal (SMP) e do serviço de comunicação multimídia (SCM), ambos prestados em regime privado. A explicação para tal fato é que, à época da edição da LGT, em 1997, a prestação do serviço de telecomunicação na modalidade fixa (STFC) era a mais utilizada, bem como considerada essencial à população.

O conceito de universalização dos serviços de telecomunicações está previsto no art. 79, § 1º, da LGT¹⁶:

Art. 79. A Agência regulará as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público.

§ 1º Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômicas, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

Consoante Daniela Silveira Lara, o objetivo da universalização dos serviços de telecomunicações é, a partir de sua prestação isonômica, garantir condições de acesso e fruição em qualquer parte do território nacional, reduzindo as desigualdades regionais e sociais.¹⁷

Para isso, conforme esclarece Heleno Taveira Tôrres, a infraestrutura de acesso ao serviço deve ser universal, de forma a cumprir a sua função social de acesso de todos aos serviços de telecomunicações.¹⁸ A universalização é, assim, conceito intrinsecamente ligado ao princípio da isonomia, pois visa a garantir a oferta dos serviços de telecomunicações a um preço

16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

¹⁵ MOREIRA, André Mendes. **A Tributação dos Serviços de Comunicação**. São Paulo: Noeses, 2016, p. 28.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

¹⁷ LARA, Daniela Silveira. **Contribuições de Intervenções no Domínio Econômico (CIDE): Pressupostos Aplicados à CIDE dos Serviços de Telecomunicações**. São Paulo: Almedina, 2019, p. 131.

¹⁸ TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário das Telecomunicações e Satélite**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 43.

acessível e razoável para que todos tenham a ele acesso, assim como levar a rede de telefonia a regiões não muito interessantes do ponto de vista econômico.¹⁹

A dita universalização do setor de telecomunicações baseia-se, portanto, nos ditames do art. 170 da Constituição, a determinar que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, deve sempre buscar a redução das desigualdades regionais e sociais, pilares do Estado Democrático de Direito, conforme dita o art. 3º da CRFB.

Com efeito, o § 2º do art. 80 da LGT²⁰ dispôs que as metas de universalização previstas pelo contrato de concessão devem ser custeadas pela própria concessionária do STFC. Como não era suficiente apenas obrigar as concessionárias a ampliar a oferta do STFC nas áreas ainda não atendidas, sendo necessário também viabilizar a prestação dos serviços em localidades onde a sua exploração não se mostrasse economicamente viável, o art. 81, II, da LGT²¹ previu que os custos para o cumprimento das metas de universalização, que eventualmente não pudessem ser arcados com a exploração eficiente do serviço, deveriam ser custeados por recursos de fundo público especificamente constituído para essa finalidade.

Desse modo, foi criado, pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, o Fust, composto por recursos públicos e decorrentes de contribuição cobrada das prestadoras de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado, destinado a cobrir os custos complementares da universalização.

As receitas que abasteceriam o Fust foram previstas nos incisos I a VI do art. 6º da Lei nº 9.998/2000, sendo a mais relevante delas a contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação de serviços de telecomunicações, excluindo-se os valores relativos ao ICMS, à contribuição ao Pis e à Cofins.

¹⁹ NETO, Floriano A. Marques. **A Regulação e o Direito das Telecomunicações**. In: SUNDFELD, Carlos (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 38.

²⁰ “Art. 80. As obrigações de universalização serão objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, que deverá referir-se, entre outros aspectos, à disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, ao atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas. (...)”

§ 2º Os recursos do fundo de universalização de que trata o inciso II do art. 81 não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar.” (BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 29 nov. 2019).

²¹ “Art. 81. Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, poderão ser oriundos das seguintes fontes: (...)”

II - fundo especificamente constituído para essa finalidade, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei, cuja mensagem de criação deverá ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação desta Lei.” (BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 29 nov. 2019).

Como visto, o Fust somente pode ser utilizado para cobrir os dispêndios relativos aos serviços de telefonia fixa comutada. Assim, pela legislação atual, mesmo que um serviço seja essencial, mas prestado em regime privado, não poderá utilizar-se dos recursos do fundo para a sua expansão.

Ocorre que, com os avanços tecnológicos ocorridos nas duas últimas décadas, o STFC se tornou obsoleto no Brasil, pois já universalizado e facilmente substituível, uma vez que outras modalidades de serviços de telecomunicações são capazes de oferecer, em larga medida, as mesmas utilidades inerentes à telefonia fixa, com vantagens adicionais.

O próprio Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, quando instado a se manifestar, pelo TCU, sobre a avaliação do descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos fundos destinados ao Fust, afirmou que (i) “a universalização da telefonia fixa já teve grande avanço ao abrigo dos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) do STFC prestado em regime público”; e (ii) “a percepção da pasta seria a da realidade não demandaria mais a universalização do STFC, mas, sim, dos serviços de dados em alta velocidade prestados por meio do SMP (telefonia móvel) e do SCM (banda larga fixa)”.²²

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) igualmente se manifestou nesse sentido, informando que a modalidade do STFC teria perdido “a centralidade que ocupava no início dos anos 2000, seja sob o ponto de vista das preferências dos consumidores, seja sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico e social do país”, bem como que “os principais objetivos relacionados ao serviço universal, originários da Lei Geral de Telecomunicações e pré-estabelecidos na Lei do FUST, foram atingidos por meio de recursos próprios das concessionárias do STFC”.²³

O conceito de serviço essencial se altera com a evolução tecnológica, de modo que uma tecnologia obsoleta pode não mais atender às necessidades de desenvolvimento social e regional do país, finalidade própria da universalização.

Assim, a perda da essencialidade da telefonia fixa e a verificação de que outras modalidades de serviços, como o acesso à banda larga e as tecnologias 3G e 4G, passaram a ser

²² BRASIL. **Tribunal de Contas da União (TCU)**. Plenário. Acórdão TCU nº 794/2017 (Processo nº TC 033.793/2015-8). DOU, 20 abr. 2017. Brasília, DF, 2017.

²³ Páginas 10, 16 e 17 das informações prestadas pela Anatel na ADO nº 37/DF, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB para que seja declarada inconstitucional a omissão de medidas administrativas voltadas ao emprego dos recursos do Fust nas finalidades a que legalmente vinculado o Fundo e a sua respectiva contribuição. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão (ADO nº 37/DF)**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5092096>. Acesso em: 10 dez. 2019).

os novos e verdadeiros objetos de demanda dos consumidores, levam à conclusão pela total dispensabilidade do Fust para o desenvolvimento do setor de telecomunicações atualmente.

Tal conclusão, contudo, não nega a funcionalidade dos fundos setoriais para custear os investimentos em serviços essenciais, como os de telecomunicações, principalmente em um país com tamanha extensão territorial e desigualdades sociais e regionais como o Brasil.

Os recursos do Fust, se utilizados na universalização de outros serviços de telecomunicações, como a banda larga fixa e a telefonia móvel, seriam de primordial importância, considerando que no Brasil há, atualmente, uma preocupação nítida do poder público na necessidade de expansão dessas tecnologias.²⁴

Ocorre que a própria LGT, ao condicionar a obrigatoriedade de universalização apenas aos serviços de telecomunicações prestados no regime de direito público, engessou a utilidade do Fust, já que tal finalidade não mais carece de investimentos nos dias atuais. Conclui-se, assim, pela necessidade de flexibilização, no plano normativo, da destinação do Fust²⁵, para que o citado fundo passe abarcar também os investimentos na expansão da banda larga fixa e da telefonia móvel em áreas e setores não competitivos.²⁶

Na ausência de medidas de flexibilização normativa, eventual extinção do Fust é, de fato, medida que está em consonância com o atual contexto do setor de telecomunicações. Soma-se a isso o preocupante cenário de sistemáticas desvinculações, realizadas pelo Poder Público, das contribuições destinadas ao Fust, situação que tem levantado discussões quanto à constitucionalidade dessa exação tributária.

3. A contribuição ao Fust: o problema das recorrentes desvinculações das suas receitas à precípua finalidade do fundo.

²⁴ O Governo Federal criou dois programas que visam a aumentar a prestação do serviço de banda larga no Brasil: o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), criado por meio do Decreto nº 1.175/2010, tinha como objetivo fomentar o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação visando à massificação do acesso à banda larga e a inclusão digital; e o “Programa Brasil Inteligente”, criado por meio do Decreto nº 8.776/2016, como uma nova etapa no PNBL, que tem como objetivo a universalização da internet banda larga. Além desses programas, em 2018 foi criado o projeto “Estratégia Brasileira para Transformação Digital” (E-digital), que visa a traçar estratégias de longo prazo para a economia digital no Brasil.

²⁵ O art. 5º da Lei 9.998/2000 prevê que os recursos do Fust serão aplicados também para universalização dos serviços digitais, mas, como os arts. 63 e 64 da LGT vincularam a obrigação de universalização apenas aos serviços de telecomunicações submetidos ao regime público, essa previsão acabou por tornar-se inócua. Giza-se que se encontra em tramitação, no Senado Federal, a PLC nº 79/2016, que propõe a migração, para o regime privado, do STFC, com o compromisso das empresas prestadoras desse serviço ao investimento em internet banda larga.

²⁶ LARA, *op. cit.*, p. 185.

Como adiantado, dentre as receitas do Fust, figura a cobrança de contribuição devida por todas as prestadoras de serviços de telecomunicações, cuja finalidade é cobrir parcela dos custos referentes à universalização desses serviços. Ou seja: sua motivação é o cumprimento do dever de prestação mínima de serviços de telecomunicações a toda a sociedade, independentemente da localização e da condição socioeconômica dos seus usuários.

Quando se fala em contribuições especiais, espécie tributária²⁷ prevista no art. 149 da CRFB²⁸, o que autoriza o exercício da competência tributária pela União é a existência de finalidade específica e preestabelecida que as ampare constitucionalmente.²⁹

E não qualquer finalidade: a Constituição Federal determina, claramente, que o papel das contribuições especiais é o de viabilizar a atuação estatal nas áreas social e econômica, em observância aos ditames da justiça social e da redução das desigualdades regionais e sociais, previstos nos arts. 3º e 170 da CRFB.

No caso das contribuições de intervenção no domínio econômico (Cides), a exação deve, necessariamente, cumprir o requisito de intervenção em algum setor da economia, de forma a incentivá-lo ou a corrigir determinado desequilíbrio.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a contribuição especial destinada ao Fust configura autêntica Cide, já que, ao menos hipoteticamente, possui a função de nivelar os custos para a universalização de serviços de telecomunicações, intervindo economicamente e socialmente nesse setor. Nesse ponto, vale conferir assertiva consideração de Fernando Botelho acerca da natureza jurídica da contribuição ao Fust:

Quando a lei realizar essa redução de desigualdades promovendo e incrementando a universalização, mesmo que parcialmente sustentada, das telecomunicações, e na medida em que o faz mediante oneração pecuniária do próprio particular-prestador do serviço, ao qual atribuiu encargo econômico-financeiro da contribuição obrigatória

²⁷ A natureza jurídica específica das contribuições ao Fust não se identifica com a categoria dos impostos (haja vista a arrecadação destinada a fundo público), das taxas (uma vez que não remuneram o Poder Público pela prestação de um serviço público específico e divisível ou pelo exercício do poder de polícia), dos empréstimos compulsórios e das contribuições de melhoria (pois a sua cobrança não está condicionada à execução de obra pública da qual decorra valorização nos imóveis lindeiros). Nesse sentido, remanesce, consoante a orientação da teoria quinquipartite dos tributos, tão somente, a categoria das contribuições especiais.

²⁸ “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2019).

²⁹ Para Misabel Derzi, a “destinação assume relevância não só tributária como constitucional e legitimadora do exercício da competência federal.” (BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 8. ed. rev. e compl. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 943).

para o fundo instituído como esse perfil e fim, ela, a lei, visivelmente instituiu “contribuição de intervenção no domínio econômico”.³⁰

Com efeito, a destinação dos recursos à finalidade de uma Cide é importante requisito de sua validade. Entretanto, como já adiantado neste estudo, uma parcela inexpressiva dos recursos arrecadados pelo Fust foi efetivamente destinada à universalização dos serviços de telecomunicações, dentro dos objetivos previstos pela LGT e pela Lei nº 9.998/2000.

Em 2018, por exemplo, da dotação orçamentária prevista ao Fust, de R\$ 1,06 bilhão, foi executada apenas a irrisória quantia de R\$ 61,28 mil; em 2017 a situação não foi diferente, uma vez que, do valor orçado, de R\$ 1,19 bilhão, foi efetivamente gasta a quantia de apenas R\$ 101,00 mil.³¹

Conforme dados fornecidos pela Anatel, de 2001 a 2016 o Fust arrecadou R\$ 20,5 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões advindos de receitas originárias da Cide arrecadada pelas empresas de telecomunicações. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União, que culminou no acórdão nº 794/2017, para a universalização dos serviços de telecomunicações foram utilizados apenas 0,002% desses recursos; já 11,64% foram desvinculados pela DRU e 87,92% desvinculados por medidas provisórias, posteriormente convertidas em leis.³²

Ainda de acordo com o TCU, de 2008 a 2015, por meio de medidas provisórias, R\$ 15,12 bilhões foram destinados a custear principalmente despesas da dívida pública e benefícios previdenciários, o que demonstra que a lei orçamentária não vem, há anos, cumprindo a sua função de destinar os recursos da Cide para a sua finalidade específica.

De acordo com o art. 73 da Lei nº 4.320/1934 e o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), apenas na circunstância de modificação das leis instituidoras dos fundos – ou das leis que destinam recursos à finalidade específica – é que poderá haver alteração da vinculação originária dos recursos. Nesse sentido, lei orçamentária, posterior à lei instituidora, que desvincula o produto arrecadado, retira a validade da própria constituição do fundo, conforme apontam Leandro Paulsen e Andrei Pitten Veloso.³³

³⁰ BOTELHO, Fernando. **As Telecomunicações e o Fust**: doutrina e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 100-101.

³¹ BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/41232?ano=2019>. Acesso em: 10 nov. 2019.

³² BRASIL. **Tribunal de Contas da União (TCU)**. Plenário. Acórdão TCU nº 794/2017 (Processo nº TC 033.793/2015-8). DOU, 20 abr. 2017. Brasília, DF, 2017.

³³ PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições**: Teoria Geral, Contribuições em Espécie. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 67.

Pode-se afirmar, assim, que a contribuição ao Fust, apesar de cumprir o requisito relativo à destinação de seus recursos à finalidade posta no plano normativo da lei criadora do fundo, não o cumpre no plano normativo da lei orçamentária, e muito menos no seu plano fático. A consequência dessa circunstância, para Paulo Ayres Barreto, é a possibilidade de o contribuinte pleitear a repetição do indébito.³⁴

Para alguns doutrinadores, como Ricardo Conceição Souza³⁵ e Luciano Amaro³⁶, basta, contudo, a previsão legal de vinculação do produto arrecadado a um fundo específico, ou mesmo a uma finalidade especial, para que seja constitucional a cobrança da contribuição, sendo que a obrigação tributária se encerra com o pagamento do tributo.

Para discutir justamente a inconstitucionalidade da contribuição destinada ao Fust em razão da ausência de sua destinação à finalidade legalmente prevista, operadoras de serviços de telecomunicações impetraram o mandado de segurança nº 2006.34.00.000369-4 perante a Justiça Federal no Distrito Federal.

A sentença, proferida pelo Juízo da 7ª Vara da Justiça Federal no Distrito Federal³⁷, afastou a argumentação relativa à inexigibilidade da exação ao fundamento de que a inércia do Poder Executivo no cumprimento dos objetivos delineados pela Lei do Fust implicaria, no máximo, na responsabilização dos agentes públicos responsáveis, e não a suspensão da exação, mesmo que se trate de contribuição de intervenção no domínio econômico.

Nos acórdãos proferidos nos julgamentos dos recursos de apelação e de embargos de declaração, a questão da trestinação sequer foi analisada, mas apenas o atendimento do seu requisito da referibilidade.³⁸

Em outro mandado de segurança com o mesmo objeto, distribuído sob o nº 2007.34.00.027328-8, também impetrado por prestadoras de serviços de telecomunicações, a 7ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região entendeu que não haveria, no art. 149 da CRFB, qualquer previsão relativa ao tempo ou ao modo de aplicação da Cide, que seria dependente da estipulação de políticas governamentais correlatas hábeis. Além disso, afirmou que a expressão “como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas” não detém nota de

³⁴ BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições: Regime Jurídico, Destinação e Controle**. São Paulo: Noeses, 2011, p. 184.

³⁵ SOUZA, Ricardo Conceição. **Regime Jurídico das Contribuições**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 58.

³⁶ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1999, p.77.

³⁷ *In*: LARA, *op. cit.*, p. 164-165.

³⁸ BRASIL, **Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 7ª Turma. Mandado de Segurança nº 2006.34.00.000369-4**. Relator Desembargador Hercules Fajoses. Brasília, DF, 20 maio 2016. Disponível em <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

urgência para realização imediata dessa despesa.³⁹ Ou seja: segundo o entendimento do TRF-1, a mera previsão legal relativa à finalidade da contribuição, mesmo sem a comprovação da sua efetiva realização, é razão bastante para a sua cobrança.

Um dos fundamentos para tal entendimento é a disposição contida no parágrafo único do art. 8º da LRF⁴⁰, a permitir que a utilização das despesas para atender o objeto da vinculação seja realizada em exercício diverso daquele em que ocorre o ingresso. Haveria, assim, uma “cobertura legal” para a postergação dos gastos.

Ocorre que, em quase vinte anos de existência, o Fust ainda não foi efetivamente utilizado em sua finalidade originariamente prevista. O problema da desvinculação de receitas não é episódico, mas crônico, distorcendo, por completo, as razões que levariam à legitimidade da contribuição ao referido fundo.

A obsolescência da telefonia fixa, aliado ao impedimento, expresso na LGT, para que os recursos do Fust sejam utilizados no fomento à expansão de outros serviços de telecomunicações, tem dificultado a destinação dessa contribuição, de modo a tornar compreensível que o propósito previsto na norma instituidora da contribuição, apesar de constitucional, limita a possibilidade de aplicação dos recursos no plano concreto.

4. A PEC nº 187/2019 e o futuro da Cide destinada do Fust: supressão da própria necessidade de intervenção. Inviabilidade da cobrança da contribuição.

Como frisado anteriormente, a instituição das contribuições especiais está condicionada à persecução de finalidade ínsita à sua categoria, a qual integra o próprio arquétipo constitucional da exigência. Para Misabel Abreu Machado Derzi, a destinação transmuda-se na própria hipótese de incidência das contribuições, de forma que a não aplicação dos recursos em sua finalidade teria como consequência um tributo sem causa.⁴¹

Leandro Paulsen e Andrei Pitten Veloso empreendem interessante diferenciação entre a *afetação jurídica* das contribuições a finalidades determinadas (elemento conceitual da

³⁹ BRASIL, **Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 7ª Turma. Mandado de Segurança nº 2007.34.00.027328-8**. Juíza Convocada Mônica Neves Aguiar da Silva. Brasília, DF, 20 maio 2016. Disponível em <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

⁴⁰ “Art. 8º, Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.” (BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10 dez. 2019).

⁴¹ BALEEIRO, *op. cit.*, p. 942-943.

exação) e a *busca da finalidade especificada pela norma atributiva da competência* (requisito de validade das contribuições).⁴²

A *afetação jurídica* – que serve para diferenciar as contribuições dos impostos – se refere à vinculação do tributo a qualquer finalidade específica que o legislador tenha por bem realizar. Afetados os recursos pela lei instituidora, ter-se-á verdadeira contribuição especial. A partir daí, não haverá questionamentos se há contribuição ou não, questionar-se-á, apenas, se a contribuição existente é válida e eficaz.

Por sua vez, a busca da *finalidade especificada pela norma atributiva de competência* diz respeito à validade jurídica do tributo criado, mais precisamente à compatibilidade da finalidade perseguida pelo legislador com aquela que a norma de competência autoriza.

Trazendo tais premissas ao tema em foco, pode-se concluir que a eventual revogação da lei que instituiu o Fust implicaria na revogação automática da finalidade normativa que deu azo à instituição da Cide destinada ao fundo, qual seja, a necessidade de intervenção no domínio econômico.⁴³ A desvinculação, nesse caso, não se daria apenas no plano fático ou no plano normativo da lei orçamentária, mas também no plano normativo da própria lei instituidora da contribuição, invalidando-a de plano.

Tal problemática relativa às contribuições no contexto da PEC nº 187/2019 não passou despercebida pelo Congresso Nacional. O Senador Otto Alencar, relator da proposta, emitiu recente parecer⁴⁴ expondo a dificuldade em relação às desvinculações das contribuições estabelecidas com fundamento nos arts. 149, 149-A e 195, I, da Constituição, por serem legitimadas em função de alguma destinação legal específica.

Assim, foi acrescentado à PEC nº 187/2019 o art. 6^o⁴⁵, a dispor que os recursos provenientes de contribuições especiais deverão ser destinados às finalidades para as quais foram instituídos.

Há no Brasil uma clara necessidade de encorajar e estimular a expansão de novas tecnologias de telecomunicações, principalmente digitais, como a banda larga e a telefonia móvel, e não há dúvidas de que os recursos do Fust seriam de primordial importância para a

⁴² PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. *Op. cit.*, p. 49-50.

⁴³ VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. 3^a ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 140.

⁴⁴ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 189, de 2019. Relatório Legislativo. Senador Otto Alencar**. 03 dez. 2019. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8051104&ts=1576187837297&disposition=inline>. Acesso em: 13 dez. 2019.

⁴⁵ “Art. 6º Os recursos provenientes de contribuições estabelecidas com amparo nos arts. 149, 149-A e 195 da Constituição deverão ser destinados às finalidades para as quais foram instituídos.”

consecução desse intuito. Nesse cenário, uma alteração no plano normativo, de modo a flexibilizar a destinação do Fust, seria medida interessante para resolver a atual “crise” desse fundo.

Não parece, contudo, que seja essa a intenção do Ministro da Economia ao apoiar a PEC nº 187/2019. A pretensão do governo parece ser desvincular e, com isso, “liberar” recursos para custeio, principalmente, do superávit primário, que nada mais é do que garantir o pagamento dos serviços da dívida.

De todo modo, fato é que configuraria anomalia jurídica a manutenção de uma Cide quando extinta a finalidade para a qual foi criada, de forma que, caso a pretensão de reforma constitucional se materialize, e o Fust seja realmente extinto, estará automaticamente revogada a contribuição de intervenção no domínio econômico atualmente recolhida pelas empresas de telecomunicações e destinada ao referido fundo público.

5. Conclusão.

A PEC nº 187/2019 foi elaborada em um contexto de clara necessidade de revisitação dos fundos públicos atualmente ativos para analisar se, de fato, eles são compatíveis às atuais necessidades da sociedade brasileira.

A vinculação de receitas aos fundos muitas vezes atrela os gastos de hoje a prioridades do passado, em prejuízo às necessidades que se apresentam a cada época. Afinal, setores há anos carentes de políticas públicas não necessariamente precisam da mesma afetação de recursos nos dias atuais.

A LGT, ao atribuir a obrigação de universalização dos serviços de telecomunicações apenas às prestadoras vinculadas ao regime de direito público, engessou a destinação dos recursos do Fust, o que levou à sua imprestabilidade para o alcance da finalidade para a qual foi instituído: o STFC, única modalidade de serviço de telecomunicação prestado no regime público, já está universalizado no país, não carecendo de maiores investimentos.

Tal circunstância levou à desvinculação desmedida das receitas do Fust, dentre elas, a contribuição de intervenção no domínio econômico recolhida pelas empresas de telecomunicações (inclusive por aquelas que operam em regime privado), de 1% sobre a sua receita operacional bruta. Reitera-se que o Governo Federal, ao encampar a PEC nº 187/2019, parece almejar desvincular receitas dos fundos públicos, como o Fust, para ter maior liberdade na gestão orçamentária dos recursos públicos.

Há muito, contudo, a contribuição destinada ao Fust tem sido utilizada para custeio de despesas estranhas à finalidade a que está vinculada, como para o pagamento dos serviços da dívida pública e de benefícios previdenciários. Isto é, a eventual extinção do Fust seria apenas providência meramente formal, na tentativa de legitimar conduta orçamentária corriqueira, questionável do ponto de vista constitucional.

Com a eventual extinção do Fust pela aprovação da PEC nº 187/2019, entende-se que a revogação da contribuição a ele destinada é medida que se impõe. Isso porque a destinação dos recursos arrecadados caracteriza a própria hipótese de incidência das contribuições, de forma que a inexistência de finalidade teria como consequência imediata a inexistência do próprio tributo.

Atualmente a contribuição recolhida pelas empresas de telecomunicações ao Fust corresponde a mais de 50% das receitas desse fundo. Isso significa que, com a revogação da contribuição, é possível que a desvinculação das receitas do fundo não surta os efeitos pretendidos pelo Governo Federal, já que a sua principal receita terá sua fonte encerrada. Com isso, o Poder Executivo poderia apenas ser aproveitar do saldo financeiro superavitário do Fust existente quando da sua possível extinção.

Por outro lado, as empresas de telecomunicações deixariam de arcar com essa elevada contribuição especial, desonerando o setor.

Como visto, por mais que atualmente as corriqueiras desvinculações sejam aptas a invalidar a contribuição ao Fust, não se tem obtido êxito nas discussões judiciais acerca da sua inconstitucionalidade. Isso porque há entendimento, ainda que minoritário, no sentido de bastar que as receitas das contribuições sejam destinadas à sua finalidade instituidora, já que a execução das despesas seria questão de mera política orçamentária.

A situação se altera drasticamente quando se trabalha com o cenário de extinção da finalidade que deu origem à contribuição especial, no caso, do próprio fundo público. Nesse contexto, não há argumento jurídico que sustente a manutenção da cobrança da exação, pois revogar-se-ia a própria hipótese de incidência do tributo.

Diante de todo o exposto, o que resta neste momento é aguardar os próximos passos da tramitação da PEC nº 187/2019, observando-se quais serão as suas efetivas implicações relativamente aos fundos públicos, em especial ao Fust. A contribuição a tal fundo público, e a sua destinação, é tema de alto relevo não só para o setor de telecomunicações, mas para toda a sociedade – que deseja acesso a serviços de alta performance, com mobilidade e velocidade –, merecendo especial atenção por parte dos operadores do direito.

Referências Bibliográficas

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 8. ed. rev. e compl. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições: Regime Jurídico, Destinação e Controle**. São Paulo: Noeses, 2011.

BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2458.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

BOTELHO, Fernando. **As Telecomunicações e o Fust: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2019

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000**. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9998.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10 dez. 2019

BRASIL. Ministério da Economia. **Apresentação oficial do “Plano mais Brasil”**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1b6XZWCrNgaPgd6wjCDnmR3T8TfCmdCjb/view>. Acesso em: 09 nov. 2019.

BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/41232?ano=2019>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 189, de 2019.** Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 05 nov. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035499&ts=1576187836711&disposition=inline>. Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 189, de 2019. Relatório Legislativo. Senador Otto Alencar.** 03 dez. 2019. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8051104&ts=1576187837297&disposition=inline>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão (ADO nº 37/DF).** Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5092096>. Acesso em: 10 dez. 2019).

BRASIL. **Tribunal de Contas da União (TCU).** Plenário. Acórdão TCU nº 794/2017 (Processo nº TC 033.793/2015-8). DOU, 20 abr. 2017. Brasília, DF, 2017.

BRASIL, **Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 7ª Turma. Mandado de Segurança nº 2006.34.00.000369-4.** Relator Desembargador Hercules Fajoses. Brasília, DF, 20 maio 2016. Disponível em <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL, **Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 7ª Turma. Mandado de Segurança nº 2007.34.00.027328-8.** Juíza Convocada Mônica Neves Aguiar da Silva. Brasília, DF, 20 maio 2016. Disponível em <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

LARA, Daniela Silveira. **Contribuições de Intervenções no Domínio Econômico (CIDE):** Pressupostos Aplicados à CIDE dos Serviços de Telecomunicações. São Paulo: Almedina, 2019.

MARTINS, Marcelo Guerra. **As vinculações das receitas públicas. A Desvinculação das Receitas da União (DRU). As contribuições e a referibilidade.** In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

MOREIRA, André Mendes. **A Tributação dos Serviços de Comunicação.** São Paulo: Noeses, 2016.

NETO, Floriano A. Marques. **A Regulação e o Direito das Telecomunicações.** In: SUNDFELD, Carlos (coord.). **Direito Administrativo Econômico.** São Paulo: Malheiros, 2000.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: Teoria Geral, Contribuições em Espécie.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

PUPO, Fábio. Proposta de desindexação do Orçamento pouparia R\$ 37 bi. **Folha de São Paulo**, 22 set. 2019, 2h00. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/proposta-de-desindexacao-do-orcamento-pouparia-r-37-bi.shtml>. Acesso em: 1 out. 2019.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Contribuintes e cidadãos. Compreendendo o orçamento federal.** São Paulo: FGV, 2002.

SOUZA, Ricardo Conceição. **Regime Jurídico das Contribuições.** São Paulo: Dialética, 2002.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário das Telecomunicações e Satélite.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Fundos Especiais para Prestação de Serviços Públicos e os Limites da Competência Reservada em Matéria Financeira.** *In:* PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributários:** Estudos em Homenagem ao Professo Ricardo Lobo Torres. São Paulo: Renovar, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário.** v. 5. 10ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada.** 3ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.