



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 1419 - GP/TCU

Brasília, 1 de setembro de 2021.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2.032/2021 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão telepresencial de 25/8/2021, ao apreciar o TC-000.350/2021-4, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

Os referidos autos tratam de processo de desestatização relacionado à licitação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a conferência de autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal, também conhecido como serviço de telefonia móvel, destinadas à implementação de redes móveis de 5ª geração, ou seja, em tecnologia 5G.

Por oportuno, informo que o Relatório e os Votos que fundamentam essa Deliberação podem ser acessados pelo endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO CUNHA
Presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
Senado Federal
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2032/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.350/2021-4.
- 1.1. Apensos: 005.591/2021-0; 015.607/2021-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Responsáveis: Leonardo Euler de Moraes (Presidente da Anatel); Emmanoel Campelo de Souza Pereira (Conselheiro); Moisés Queiroz Moreira (Conselheiro); Carlos Manoel Baigorri (Conselheiro); Vicente Bandeira de Aquino Neto (Conselheiro).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
- 5.1. Revisor: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização (DES) relacionado à licitação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a conferência de autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), também conhecido como serviço de telefonia móvel, destinadas à implementação de redes móveis de 5ª geração, ou seja, em tecnologia 5G;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, antes de publicar o edital de licitação para a conferência de autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (leilão do 5G):

9.1.1. exclua a cláusula 12.5 da minuta de edital da licitação do 5G para que seja retirada a possibilidade de outorga de frequências sem licitação nem chamamento público para a primeira empresa que se manifestar, mesmo que não seja a única interessada, por afronta aos arts. 91, 92, 164 e 165 da LGT c/c o art. 86 da Resolução Anatel 65/1998, ao dever de motivação dos atos administrativos, previsto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, e aos princípios da isonomia e da publicidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e da razoabilidade, da proporcionalidade e da impessoalidade, previstos no art. 38 da LGT, sem prejuízo, no entanto, de que a Anatel estabeleça no edital regra que prestigie a celeridade das contratações relativas às frequências que porventura não recebam propostas por ocasião do leilão do 5G, em caráter primário, a exemplo da atualização do plano de negócios e da realização de chamamento público, respeitados os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, em especial as regras e princípios incidentes na espécie, e adotadas as medidas de mitigação dos riscos apontados no relatório e voto que fundamentam esta deliberação no tocante ao prazo após o leilão;

9.1.2. inclua na minuta de edital da licitação do 5G a exigência das garantias de execução para todos os compromissos de que trata o art. 136 da LGT, incluindo os que serão executados conjuntamente pelas proponentes vencedoras por intermédio da EAF, em cumprimento aos arts. 89, inciso IV, e 136, § 2º, da LGT e aos arts. 14, inciso XIII, e 91, *caput* e § 2º, da Resolução Anatel 65/1998;

9.1.3. altere o item 2 do Anexo III (Condições de participação na licitação) da minuta de edital da licitação do 5G, a fim de que o controle da quantidade de espectro seja efetuado durante a

sessão de abertura, análise e julgamento das Propostas de Preço e de abertura dos Documentos de Habilitação, isto é, após o julgamento das propostas, mas antes do término da sessão de abertura de propostas e julgamento, a exemplo da previsão contida na minuta do edital do 5G relativamente a várias outras definições acerca dos lotes de frequências que também serão resolvidas nesse intervalo, e a exemplo do que constou do edital das frequências de 2,5 GHz e 450 MHz, de 2012, e do edital da frequência de 700 MHz, de 2014, tendo em vista que a redação atual abre espaço para quebra da igualdade e restrição injustificada da competição entre os interessados no certame, bem como uso ineficiente do espectro, violando os arts. 38, 89, *caput* e inciso I, 127, incisos II e VII, e 136, § 2º, da LGT e arts. 8º e 9º, § 3º, da Resolução Anatel 65/1998, *c/c* o art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

9.1.4. abstenha-se de encaminhar a este Tribunal os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental de que trata a IN TCU 81/2018 antes de que sejam definidas todas as questões que lhes são afetas, necessárias à feição final dos EVTEA da desestatização, exceto se de modo diverso ficar convencionado com este Tribunal em cada caso;

9.1.5. proceda à revisão do cálculo dos quantitativos de ERBs estimados para a cobertura da área urbana dos municípios na faixa de 3,5 GHz, de forma retratar de modo fidedigno a realidade verificada para o setor, em consonância com o art. 9º, §7º, do Decreto 9.612/2018 e com a jurisprudência do TCU que preconiza a valoração do ativo pelo seu preço justo e real (a exemplo dos Acórdãos 2.121/2017, de relatoria do Min. Bruno Dantas; 2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler; 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar; 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, entre outros);

9.1.6. utilize o mesmo tipo de taxa de conversão do dólar para as moedas locais no estudo de precificação da faixa de frequência de 26 GHz, a exemplo das estimativas de paridade de poder de compra (PPC) divulgadas pelo FMI e da taxa de câmbio de mercado, tendo em vista que a ausência de estimativas, no estudo, quanto à PPC para Tailândia e Taiwan amplia as distorções da precificação e acarreta um risco de dano ao erário por subestimação do preço mínimo em, pelo menos, R\$ 2,12 bilhões, afrontando o dever de justa precificação dos ativos licitados nas desestatizações, consoante jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, e 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, e Decisões 849/2002, de relatoria do Min. Valmir Campelo, 230/2001, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 319/2000, de relatoria do Min. Bento Bugarin;

9.1.7. promova os ajustes necessários na redação do item 10 do Anexo IV-A da minuta do edital, de modo a tornar claro e transparente que quaisquer saldos remanescentes de recursos aportados na EAF, incluindo-se aqueles para a implementação dos projetos da rede privativa e do País, serão destinados a compromissos de abrangência, em observância ao comando do art. 3º, § 3º, da Portaria 1.924/SEI-MCOM e em respeito aos princípios da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 38 e 89, inciso VII, *c/c* o art. 136, § 2º, da LGT);

9.1.8. explicita, no instrumento convocatório, a previsão de que os recursos geridos pela EAF poderão ser remanejados entre os compromissos finalísticos daquela entidade e que, uma vez atendidos esses compromissos, o saldo poderá ser remanejado entre os “projetos compatíveis” tratados no item 10 do Anexo IV-A do instrumento convocatório;

9.1.9. as sanções decorrentes de eventuais descumprimentos de obrigações editalícias sejam aplicadas na forma de sanção de obrigação de fazer relacionadas a atendimento dos projetos referidos no item 9.3 deste acórdão, pelo prazo das outorgas, conforme previsto no art. 68 da Lei 9.784/1999;

9.1.10. explicita, no instrumento convocatório, a previsão de que o “saldo de recursos remanescente” de que trata o item 10 do Anexo IV-A do edital será revertido aos cofres públicos na hipótese de inexistência de “projetos compatíveis” definidos naquele mesmo item 10.

9.1.11. reveja o cálculo do item 7.13 do estudo de precificação, associado aos compromissos de abrangência estabelecidos no item 7.6 do Anexo IV da minuta de edital aprovada, de modo a refletir a exata medida das obrigações imposta às operadoras vencedoras no texto do edital; ou, alternativamente, promova a alteração dos compromissos de abrangência definidos no item 7.6 do Anexo IV da minuta de edital, para que reflitam o valor calculado para as obrigações no estudo de precificação, submetendo-se a alteração à nova aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel.

9.2. recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. aperfeiçoe o texto da minuta do edital do 5G com vistas a clarificar a destinação dos valores ofertados pelas proponentes vencedoras que excederem as obrigações adicionais estabelecidas pela Cláusula 8.8 e anexos correspondentes, nos termos dos arts. 48, § 1º, 89, inciso III, e 164, inciso I, da LGT, visando a evitar que, por divergências interpretativas, parcela do ágio do lance vencedor deixe de ser arrecadado à União ou de ser convertido em compromissos;

9.2.2. aprimore o texto do item 1.3.1 do Anexo III da minuta do edital do 5G e dos demais dispositivos necessários para permitir a disputa e arrematação, pelas proponentes vencedoras dos lotes do tipo C na região correspondente, de lotes regionais do tipo D de frequência de 3,5 GHz a serem originados a partir da regionalização de eventual lote nacional de 20 MHz que não receba proposta, visando a manter isonomia entre os vencedores de lotes nacionais e regionais e contribuir para o uso eficiente do espectro, nos termos dos arts. 127, incisos VI e VII, e 159, *caput*, da LGT;

9.2.3. aperfeiçoe o texto do item 5.2.1.2 da minuta do edital e do item 2.1 do anexo IV-A da minuta do edital do 5G para indicar quais serão as providências e os critérios de priorização adotados caso o montante ofertado pelas proponentes vencedoras dos lotes nacionais da faixa de 3,5 GHz seja menor do que o valor total a ser transferido para a EAF, visando a evitar que a prestação de serviços de 5G seja afetada pela falta de recursos financeiros suficientes para realizar a limpeza da faixa de frequência, se um ou mais lotes nacionais da frequência de 3,5 GHz não forem arrematados, em atenção ao art. 135, parágrafo único, da LGT e ao art. 3º, § 2º, da Portaria 1.924/2021/MCOM.

9.2.4. nas próximas precificações de outorga de uso de espectro, considere as possíveis receitas oriundas da transferência parcial da autorização de uso das radiofrequências adquiridas e que não serão utilizadas pela operadora nas regiões em que a sua exploração direta não se lhe mostrar economicamente atrativa, conforme previsto pelo art. 163, § 4º, da LGT e em consonância com a jurisprudência do TCU que preconiza a valoração do ativo pelo seu preço justo e real, sem prejuízo de avaliar a possibilidade de inclusão de tais receitas na precificação do leilão do 5G;

9.2.5. considerando a jurisprudência pacífica do TCU de que se deve buscar a justa precificação dos ativos licitados nas desestatizações, a exemplo dos Acórdãos 2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, e 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, e Decisões 849/2002, de relatoria do Min. Valmir Campelo, 230/2001, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 319/2000, de relatoria do Min. Bento Bugarin, que, antes de publicar o edital para a licitação do 5G:

9.2.5.1. considere no cálculo dos preços dos equipamentos e serviços necessários à migração da TVRO a utilização da “média saneada”, ou outro método similar, dos valores coletados em pesquisa de preço, de modo a se descartar valores que apresentem grandes variações em relação aos demais; e

9.2.5.2. considere na estimativa do número de beneficiários do kit de migração para a banda Ku a esperada queda do número de usuários do serviço de TVRO ao longo do tempo;

9.2.5.3. ao optar pela manutenção do preço médio dos equipamentos e pela desconsideração da esperada queda do número de usuários do serviço de TVRO, abstenha-se de incluir a margem operacional de 20% aos custos estimados, diante da sua redundância em relação às outras premissas conservadoras empregadas na metodologia;

9.2.5.4. adote medidas com vistas a corrigir as inconsistências de modelagem referentes à premissa de se considerar que todas as localidades e municípios brasileiros serão já atendidos no ano 1 de operação e com 95% de cobertura, premissa essa que se mostra incompatível com o real comportamento observado no setor de telecomunicações quanto à forma de operação e expansão de rede das operadoras, além de improvável, segundo análise da própria agência, de modo respeitar a jurisprudência do TCU;

9.2.5.5. adote medidas com vistas a considerar, na precificação das faixas de frequência e suas variáveis, o comportamento de market share compatível com o real perfil de competição existente na localidade, de modo a evitar distorções causadas pela premissa que considera o perfil de competição existente no distrito-sede do município como padrão para as respectivas localidades fora da sede e a buscar consonância com a jurisprudência do TCU que preconiza a valoração do ativo pelo seu preço justo e real;

9.2.6. na produção de ferramentas de precificação utilizando linguagens de programação, siga as boas práticas disseminadas na engenharia de software, em especial ao que se refere à produção de testes automatizados concomitantemente ao desenvolvimento do código fonte, visando a um produto final que possua todas as rotinas funcionando de forma confiável e de acordo com o previsto no estudo de precificação;

9.2.7. estabeleça, no edital de licitação do 5G, revisão periódica das localidades a serem atendidas pelos compromissos de abrangência em tecnologia 4G e *backhaul* das faixas de 700 MHz, 2,3 GHz e 3,5 GHz, estabelecendo condições e regras que assegurem a substituição de metas antigas por metas atualizadas, com correspondência técnica e financeira com as originais, de modo a evitar a realização de investimentos públicos em localidades já atendidas (art. 2º, inciso I, alínea “a”, item 2, art. 5º, inciso I, e art. 9º, inciso I, alínea “a”, todos do Decreto 9.612/2018) ou até mesmo a sobreposição de dispêndio de recursos públicos por diferentes instrumentos regulatórios ao longo do tempo (art. 9º, § 6º, do Decreto 9.612/2018);

9.2.8. antes da publicação do edital do 5G, adote medidas que visem corrigir a incompatibilidade entre as atuais condições do edital, que buscam a regionalização dos lotes de SMP e a participação de provedores regionais e novos entrantes, e as regras de compartilhamento de rede e de roaming existentes no próprio edital e no arcabouço normativo do setor, de modo a evitar que sejam criadas barreiras e limitações à operação de rede e aos usuários de provedores regionais, além evitar possível dissonância do edital com o art. 8º, inciso I, alínea c, e inciso II, alínea “b”, do Decreto 9.612/2018 e com o art. 2º, incisos I e VI, e art. 3º, § 6º, da Portaria 1.924/2021-MCOM;

9.2.9. promova os ajustes necessários na redação do item 4 do Anexo IV-A da minuta do edital, de modo a tornar clara e transparente a forma pela qual os radiodifusores, as exploradoras de satélite e as vencedoras dos lotes C1 a C8 e D1 a D32 exercerão a paridade de representação perante o Gaispi relativamente às proponentes vencedoras dos lotes tipo B.

9.2.10. altere o item 8.7.4, “b”, da minuta de edital da licitação do 5G para que conste expressamente que a hipótese de desistência imotivada e sem sanções dos lotes de frequência de 26 GHz somente se aplica aos casos em que os lotes precisem se redistribuídos e não seja alcançado o consenso entre as proponentes vencedoras envolvidas, conforme manifestado pela Anatel, por risco de infringência ao disposto no art. 89, inciso IV da LGT e nos arts. 14, inciso XIII, e 41 da Resolução Anatel 65/1998;

9.2.11. na elaboração de estudos de precificação de outorga de autorização de uso de frequência, incluindo as ondas milimétricas, adote critérios que sejam robustos e fidedignos, atentando para os riscos e fragilidades identificados no estudo de precificação da frequência de 26 GHz, conforme descrito no relatório e voto que fundamentam esta deliberação, e nos termos da jurisprudência do TCU, consoante disposto nos Acórdãos 2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, e 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min.

Ubiratan Aguiar, e Decisões 849/2002, de relatoria do Min. Valmir Campelo, 230/2001, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 319/2000, de relatoria do Min. Bento Bugarin.

9.2.12. para as próximas precificações de outorga de uso de espectro, aperfeiçoe o cálculo da depreciação, tendo em vista as análises constantes do relatório que fundamenta esta deliberação, a fim de aplicar a justa precificação dos ativos licitados nas desestatizações, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, e 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, e Decisões 849/2002, de relatoria do Min. Valmir Campelo, 230/2001, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 319/2000, de relatoria do Min. Bento Bugarin.

9.2.13. avalie a conveniência e a oportunidade de discutir a inclusão no edital de mecanismos que possibilitem a antecipação do uso da faixa de 3,5 GHz em áreas delimitadas, para exploração comercial, respeitada a viabilidade técnica operacional.

9.2.14. avalie a conveniência e a oportunidade de promover ajustes no edital, a fim de:

9.2.14.1. permitir que as proponentes vencedoras dos lotes nacionais da faixa de 3,5 GHz possam, desde que verificados requisitos prévios, alterar total ou parcialmente a ordem de atendimento dos municípios constantes do compromisso de atendimento com Estações Rádio Base – ERB que permitam a oferta do SMP por meio de padrão tecnológico igual ou superior ao 5G NR *release 16* do 3GPP;

9.2.14.2. estabelecer como requisito prévio para a alteração (i) a ausência de impactos para o preço mínimo dos lotes correspondentes às referidas metas, garantindo-se a equivalência de ônus; (ii) a manutenção da previsão de quantitativo de população anualmente atendida; (iii) a preservação do critério de densidade ERB/população de cada meta anual; (iv) observância de critério de desconcentração regional da infraestrutura, a ser definido pela Anatel, em aderência com o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades regionais;

9.2.14.3. estabelecer no cronograma de limpeza da faixa de 3,5 GHz a possibilidade de efetiva antecipação dos municípios objeto de alterações, avaliando-se a possibilidade de adiantamento da cobertura dos custos pelo eventual vencedor interessado.

9.2.15. regulamente em normativo próprio o disposto no item 11.3 do Anexo IV do Edital, a fim de prever regras regulatórias de uso secundário de espectro que reduzam os riscos de insegurança jurídica e de judicialização da matéria.

9.3. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério das Comunicações e à Anatel que incluam compromissos no edital do leilão do 5G que estabeleçam a obrigação da conectividade das escolas públicas de educação básica, com a qualidade e velocidade necessárias para o uso pedagógico das TIC nas atividades educacionais regulamentadas pela Política de Inovação Educação Conectada, estabelecida pela Lei 14.180/2021 e pelo Decreto 9.204/2017, especialmente por meio da destinação de valores decorrentes da aquisição de lotes na faixa de 26 GHz, e alocados em projetos concedidos, identificados, selecionados e precificados pelo Ministério da Educação, de modo atender as obrigações de universalização de acesso à internet em banda larga de todas as escolas públicas brasileiras, previstas no Anexo da Lei 13.005/2014, no § 2º do art. 1º da Lei 9.998/2000 e no inciso VII do art. 2º da Lei 9.472/1997, e as competências estabelecidas na Lei 9.472/1997, no Decreto 9.204/2017 e no Decreto 10.747/2021, dando prioridade às regiões cujas escolas públicas apresentem os menores índices de conectividade, com vistas a reduzir as desigualdades regionais e sociais, conforme previsto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal;

9.3.1. os projetos referenciados neste item terão como limites os valores arrecadados pela outorga de autorização de direitos de uso da faixa de 26 GHz;

9.3.2. a Anatel deverá estabelecer o prazo e o arranjo de governança necessários para a implementação do projeto tratado neste item;

9.3.3. esclarecer à Anatel que a presente recomendação não enseja a necessidade de trâmite de retrabalho de instrução, a exemplo da rede privativa e da rede do País.

9.4. dar ciência à Anatel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.4.1. o critério estabelecido pela agência de priorizar investimentos dos recursos públicos oriundos do leilão do 5G em localidades que já têm acesso à banda larga móvel, incluindo a escolha daquelas com alto percentual de cobertura (até 95% da área geográfica) em tecnologia 4G, está em dissonância com o art. 9º, inciso II, do Decreto 9.612/2018;

9.4.2. a previsão, no edital de licitação do 5G, de procedimento que permita a livre escolha da ordem de atendimento dos compromissos de abrangência pelas proponentes vencedoras afronta as diretrizes da política pública setorial previstas no art. 9º, §2º, do Decreto 9.612/2018 e art. 2º, inciso II, alínea “a”, da Portaria 1.924/2021-MCOM, dado que não assegura que será respeitada a priorização do atendimento de regiões com maior população;

9.4.3. a realização de investimentos com recursos do leilão do 5G em compromissos cujos projetos e localidades já estejam contemplados por outras ações regulatórias vai de encontro ao art. 9º, § 6º, do Decreto 9.612/2018, como é o caso, por exemplo, dos municípios de Pernambuco e Minas Gerais contemplados no Termo de Ajustamento de Conduta formado com a operadora Tim e que também são objeto de compromissos da faixa de 2,3 GHz no certame;

9.4.4. a ausência de mecanismos normativos que impeçam a codificação do sinal transmitido por satélite pelas radiodifusoras após a migração para a banda Ku pode prejudicar a efetividade da política prevista no art. 1º da Portaria 1.924/2021/SEI-MCOM de assegurar a manutenção do acesso à televisão aberta e gratuita por antena parabólica, bem como a ocorrência de dano ao erário, diante do desperdício de recursos públicos com a instalação dos kits de TVRO;

9.4.5. a ausência de previsão mais específica sobre as garantias de execução no edital de licitação e sobre as sanções efetivas e tempestivas cabíveis em caso do descumprimento das especificações e de prazos para conclusão da obra da rede privativa, contrariam o previsto nos arts. 89, incisos III e IV, e 136, § 2º, da LGT e nos arts. 14, incisos XII e XIII, e 90, incisos XI e XII, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.4.6. a não adoção de medidas para avaliar e estimar os impactos decorrentes do processo de desestatização da Telebras e da possível alteração do Decreto 9.612/2018 no compromisso de construir a rede privativa inserto na minuta de edital do 5G contraria os princípios da segurança jurídica e da integração da gestão de riscos, previstos no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 17, inciso II, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a Governança da Administração Pública Federal, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.4.7. a criação do Gaispi e da estrutura de governança simplificada, nos moldes da minuta do edital do 5G, sem a definição acerca do que significaria tal simplificação e sobre qual seria o grau de preponderância da agência e do Ministério das Comunicações nas decisões nessa governança simplificada, significa risco à segurança jurídica e ao respeito aos limites das atribuições típicas e de competência da Anatel, na linha do entendimento do TCU, manifestado no Acórdão 2.301/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

9.4.8. a previsão de margem geral de 26% carece de fundamentação suficiente, o que contraria o dever de motivação dos atos administrativos, previsto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, e significa a existência de risco de dano ao erário, caso a fundamentação não se revele correta.

9.4.9. a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede de infovias contraria o

dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.4.10. a ausência de normativos e mecanismos destinados ao exercício de governança para a rede do País, o que já fora apontado nas recomendações dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão 2.641/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, contraria os arts. 4º e 6º do Decreto 9.203/2017, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.4.11. a alteração significativa de cláusulas editalícias, capaz de afetar as propostas dos licitantes, ainda que feitas por meio das respostas aos pedidos de esclarecimentos de licitantes, sem a devida republicação do edital e reabertura de prazos para apresentação de propostas, ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, conforme reconhecido pela jurisprudência do TCU, em especial os Acórdãos 658/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, 2.179/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Subs. Weder de Oliveira, 702/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 1.608/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

9.4.12. a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede privativa contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e do art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.5. dar ciência ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.5.1. a ausência de mecanismos normativos que impeçam a codificação do sinal transmitido por satélite pelas radiodifusoras após a migração para a banda Ku pode prejudicar a efetividade da política prevista no art. 1º da Portaria 1.924/2021/SEI-MCOM de assegurar a manutenção do acesso à televisão aberta e gratuita por antena parabólica, bem como a ocorrência de dano ao erário, diante do desperdício de recursos públicos com a instalação dos kits de TVRO;

9.5.2. a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede de infovias contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.5.3. a ausência de definição no edital e em seus anexos das características, especificações mínimas, obrigações e compromissos associados à obra de construção da rede privativa contraria o dever legal e regulamentar de especificar o objeto do certame licitatório, incluindo os respectivos compromissos exigidos, nos termos dos arts. 89, inciso III, e 136, §§ 2º e 3º, da LGT e do art. 14, inciso V, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias

por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.5.4. a ausência de previsão mais específica sobre as garantias de execução no edital de licitação e sobre as sanções efetivas e tempestivas cabíveis em caso do descumprimento das especificações e de prazos para conclusão da obra da rede privativa, contrariam o previsto nos arts. 89, incisos III e IV, e 136, § 2º, da LGT e nos arts. 14, incisos XII e XIII, e 90, incisos XI e XII, da Resolução Anatel 65/1998, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.5.5. a não adoção de medidas para avaliar e estimar os impactos decorrentes do processo de desestatização da Telebras e da possível alteração do Decreto 9.612/2018 no compromisso de construir a rede privativa inserto na minuta de edital do 5G contraria os princípios da segurança jurídica e da integração da gestão de riscos, previstos no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 17, inciso II, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a Governança da Administração Pública Federal, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação;

9.5.6. a ausência de normativos e mecanismos destinados ao exercício de governança para a rede do País, o que já fora apontado nas recomendações dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão 2.641/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, contraria os arts. 4º e 6º do Decreto 9.203/2017, motivo pelo qual este Tribunal, mediante ação de controle específica, acompanhará o assunto, a fim de verificar se foram adotadas as providências necessárias por quem de direito para a regularização das questões apontadas no relatório e voto que fundamentam esta deliberação.

9.6. Orientar a SeinfraCOM no sentido de que, para fins de verificação da adoção das medidas indicadas neste acórdão pelos, instaure ações de controle específicas para cada um dos seguintes subitens: 9.1.9, 9.3, 9.4.5 (em conjunto com 9.5.4), 9.4.6 (em conjunto com 9.5.5), 9.4.9 (em conjunto com 9.5.2), 9.4.10 (em conjunto com 9.5.6) e 9.4.12.

9.7. informar as entidades, órgãos e pessoas abaixo relacionados sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.7.1. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);

9.7.2. Ministério das Comunicações;

9.7.3. Ministério da Economia;

9.7.4. Ministério da Defesa;

9.7.5. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI);

9.7.6. Casa Civil da Presidência da República;

9.7.7. Controladoria-Geral da União (CGU);

9.7.8. Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;

9.7.9. Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

9.7.10. Grupo de Trabalho 5G da Câmara dos Deputados relativo

9.7.11 Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

9.7.12. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

9.7.13. 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (3ª CCR/MPF); e

9.7.14. Sindicato Nacional das Empresas de Telecomunicações por Satélite (Sindisat), admitido como *amicus curiae*, nos termos do Despacho do Ministro-Relator Raimundo Carreiro, de 18/5/2021;

- 9.7.15. Deputada Federal Tabata Amaral;
- 9.7.16. Deputada Federal Dorinha Rezende;
- 9.7.17. Fundação Lemann;
- 9.7.18. Procurador da República Bruno Ferreira da Silva, da Procuradoria da República - Minas Gerais.

9.8. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2032-34/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Revisor), Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro com voto vencido: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral