

**TC 023.481/2018-8**

**Tipo:** Representação

**Unidade Jurisdicionada:** Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) e Telecomunicações Brasileiras S. A. (Telebras).

**Representante:** Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil)

**Representado:** Gilberto Kassab (CPF 088.847.618-32), Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações; Jarbas José Valente (CPF 184.059.671-68), Presidente da Telebras.

**Proposta:** Pedido de admissão nos autos como interessado. Indeferimento.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação com pedido de cautelar formulada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil), em face de possíveis irregularidades na contratação da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) para a prestação dos serviços destinados ao programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), por meio do Contrato MCTIC 02.0040.00/2017.
2. Em 20/7/2018, o SindiTelebrasil, representante dos autos, protocolou no Tribunal pedido de ingresso como interessado no âmbito do presente processo (peça 39).
3. No dia 25/7/2018, por meio do Acórdão 1.692/2018-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes, o TCU decidiu conhecer da representação e adotar medida cautelar, *inaudita altera pars*, determinando ao MCTIC e à Telebras que suspendessem a execução do Contrato MCTIC 02.0040.00/2017 até que o TCU deliberasse sobre o mérito da matéria.

## EXAME TÉCNICO

### I. Do pedido de ingresso do SindiTelebrasil

4. Em sua petição, o requerente alega (peça 39):

Nessa condição, o Sindicato apresentou perante este e. Tribunal uma denúncia, com fundamento nos arts. 113, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93, 53 a 55 da Lei Federal nº 8.443/1992, e 234 a 236 do Regimento Interno desta Corte, das flagrantes ilegalidades cometidas pela União Federal, por intermédio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), quando da contratação, sem licitação, da Telecomunicações Brasileiras S.A.—TELEBRAS (Telebras).

A referida contratação, realizada com supedâneo em uma inexigibilidade de licitação, teve por justificativa uma suposta singularidade na prestação de serviços de internet banda larga, por meio do satélite geoestacionário de defesa e comunicações estratégicas—SGDC. Alegou-se que o SGDC, de titularidade da Telebras, seria o único meio capaz de fornecer internet de alta velocidade ao Programa Gesac (Governo Eletrônico — Serviço de Atendimento ao Cidadão), criado em 2002, por meio da Portaria do MCTIC nº 256, para universalizar o acesso à internet.

**Ora, não há—e não pode haver—qualquer dúvida de que a prestação de serviço de internet banda larga não denota um serviço de natureza singular. Tanto é assim que o mesmo serviço já fora (e continua sendo) prestado pelo Consórcio Conecta Brasil Cidadão II, formado pela Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A.—EMBRATEL (que veio a ser substituída**

pela Claro S.A., por força de incorporação), Oi S.A. e Telefônica Brasil S.A após o devido processo licitatório, que resultou na celebração de contrato com valor aproximado de R\$ 158 milhões.

Segundo as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do próprio MCTIC, a contratação direta da Telebras alcançou cifras de R\$ 600 milhões (das quais a expressiva parcela de 10% foi antecipada à Telebras — vantagem curiosamente não oferecida ao Consórcio Conecta Brasil Cidadão II).

**É sintomático que a contratação direta da Telebras viola o direito de todas as sociedades representadas pelo Sindicato de legitimamente participarem de um processo seletivo imparcial, pessoal e orientado para uma disputa efetiva.** Tal contratação, fundamentada numa frágil singularidade dos serviços por ela prestados, não encontra amparo normativo, nem fático suficiente para que seja mantida. **Por essa razão, o Sindicato buscou esta Corte de Contas, a fim de que a legalidade seja restaurada e suas associadas possam competir em igualdade de condições, como preceitua a Constituição Federal.**

**Pelo exposto, resta demonstrado, tanto neste pedido, quanto na denúncia a legitimidade da habilitação do Sindicato como interessado para intervir no processo, nos termos dos artigos 144 § 2º e 146 do Regimento Interno desta Corte.** (sem grifos no original)

5. Após expor as razões que o motivaram a entrar com a representação no TCU contra o Contrato MCTIC 02.0040.00/2017, o requerente afirma que possui legitimidade de intervir no processo por ser o sindicato que representa as sociedades cujo direito de participação em processo seletivo público foi violado pela contratação direta da Telebras.

## II. Análise do pedido de ingresso nos autos

6. O art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU) dispõe:

Art. 146. A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

7. O RITCU também estabelece que:

a) o responsável e o interessado são partes do processo (art. 144, caput);

b) o interessado é aquele que o Tribunal ou o relator reconheça como tendo razão legítima para intervir no processo (art. 144, § 2º);

c) a habilitação de interessado será efetivada mediante deferimento pelo relator de pedido de ingresso devidamente fundamentado (art. 146);

d) o interessado deverá demonstrar em seu pedido razão legítima para intervir no processo (art. 146, § 1º);

e) o pedido que não atender ao requisito anterior será indeferido (art. 146, § 2º).

8. Segundo a Resolução TCU 36/1995, art. 2º, § 2º, para ser reconhecido como interessado o requerente deve mostrar a possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou a existência de outra razão legítima para intervir no processo.

9. De acordo com suas competências e atribuições constitucionais e legais, o TCU audita e fiscaliza diretamente a atuação do ministério, de modo que convém destacar que não compete ao Tribunal cuidar de interesses privados, mas o de examinar, no processo em questão, os procedimentos e fundamentos adotados pelo MCTIC ao conduzir a contratação de qualquer prestador dos serviços do programa do Gesac.

10. O fato de o requerente ser o próprio representante do processo não o caracterizaria como interessado, conforme vasta jurisprudência do Tribunal. Citam-se como exemplos:

a) Acórdão 6.348/2017-2ª Câmara, relatoria do Min. Aroldo Cedraz:

**A habilitação de representante para atuar no processo como interessado não é automática, demandando a demonstração de razão legítima para intervir nos autos ou de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo TCU, formalmente admitida pelo Relator. Nesse sentido é consolidada a jurisprudência desta Corte, da qual cito apenas os Acórdãos 1642/2016, 186/2016, 1343/2015, 1881/2014, 292/2014 e 1944/2013, todos do Plenário.** (grifos nossos)

b) Acórdão 186/2016-Plenário, relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues:

**A iniciativa da representante esgota-se com a própria formulação do pedido inicial** que, uma vez conhecido pelo Tribunal como representação, é suficiente para deflagrar procedimento de fiscalização. **As demais etapas do processo de controle externo são realizadas por condução exclusiva desta Corte de Contas, podendo dela participarem os responsáveis da unidade jurisdicionada**, seja para prestarem esclarecimentos seja para apresentarem defesa sobre irregularidades a eles imputadas (**acórdãos nº 773/2004, 320/2006, 2.323/2006, 1.855/2007, 923/2010, 1430/2010, 1.793/2010, 2.627/2010, 3327/2010, 88/2011, 161/2011 e 257/2011, todos do Plenário**). (grifos nossos)

11. O SindiTelebrasil alegou, como principal fundamento, que a contratação da Telebras prejudicou o direito das entidades representadas por ele de participar de processo licitatório imparcial e que isso legitima o seu ingresso como interessado nos autos.

12. Trata-se de argumentação sucinta e de caráter geral, não demonstrando qualquer razão específica para que o sindicato seja reconhecido como parte interessada no presente processo e não restando clara a interdependência entre o interesse de intervir e a relação jurídica em questão.

13. Isso porque a jurisprudência do TCU é bem clara ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo, o que não se dá com a simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade. O reconhecimento fica, em regra, condicionado à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal.

14. Citam-se como exemplos de jurisprudência desse entendimento:

a) Acórdão 1.881/2014-Plenário, relatoria da Min. Ana Arraes:

3. Conforme destacado na decisão **embargada, o representante não é considerado, automaticamente, parte processual**. Uma vez protocolada a representação, cabe ao TCU assumir a ação fiscalizatória e o representante é apenas comunicado do resultado das apurações.

4. **O reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, depende da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo.**

5. **Conforme jurisprudência majoritária deste Tribunal, esse reconhecimento não decorre da simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidades. De fato, o reconhecimento de terceiro como interessado, parte no processo, fica, em regra, condicionado à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo seu em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal.**

6. Essa circunstância ocorre, por exemplo, quando o contrato já foi assinado e irregularidades no processo licitatório venham a justificar determinação do TCU para que a administração anule o certame. **O reconhecimento como interessado, no caso, está atrelado ao fato de haver**

**contrato celebrado que fez lei entre as partes e trouxe diretos e garantias à contratada, direitos esses que podem vir a ser afetados pela decisão do Tribunal. (...) A simples participação no certame não gera direito subjetivo que pudesse ser lesionado por eventual deliberação do TCU.**

8. Caso o certame não houvesse sido revogado, este Tribunal teria atuado para verificar a regularidade da desclassificação da proposta de menor valor. **Ainda que essa atuação pudesse circunstancialmente ir ao encontro do interesse do particular desclassificado, essa convergência não significa que o processo de representação estaria tratando do interesse da desclassificada e que, com essa motivação, a empresa pudesse ser reconhecida como parte no processo. De fato, a apuração a cargo deste Tribunal, de acordo com suas competências legais, tem por foco a utilização dos recursos públicos com o objetivo de verificar a regularidade e eficiência de sua aplicação.**

9. **Como o processo no âmbito do TCU não visa tratar de interesses do particular, também não há previsão normativa para que o representante compareça aos autos para defender seus pontos de vista.**

10. Essas prerrogativas requeridas pela empresa nestes autos podem ser por ela exercidas no âmbito do Poder Judiciário (...). (grifos nossos)

b) Acórdão 1.251/2017-Plenário, relatoria do Min. Vital do Rêgo:

28. Na linha da jurisprudência assente neste Tribunal, o deferimento do pedido de ingresso nos autos do representante, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer de forma excepcional quando comprovada sua razão legítima para intervir no processo, bem como evidenciada a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência da deliberação a ser adotada.

29. **Tal não se dá apenas pela participação do representante como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade**, conforme assentado no Acórdão 1.881/2014-TCU-Plenário, da relatoria da Min. Ana Arraes.

30. **Destaco que, uma vez protocolizada a representação, cabe ao TCU assumir a ação fiscalizatória, cuja movimentação processual prescinde de qualquer atuação do representante, e cujo objetivo é verificar a ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos públicos.** (grifos nossos)

15. Assim, a demonstração de legítima e comprovada razão para intervir na causa não pode ser fundamentada na simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidades, estando, em regra, condicionado à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo seu em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal.

16. Assim, a simples possibilidade de participação das entidades representadas pelo SindiTelebrasil no certame do MCTIC não gera direito subjetivo que pudesse ser lesionado, de maneira concreta, por eventual deliberação do TCU.

17. Mesmo que a atuação do Tribunal pudesse circunstancialmente ir ao encontro do interesse do particular não contratado, a apuração a cargo do TCU, conforme prerrogativas legais, tem como objetivo verificar a regularidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Assim, a referida convergência de interesses não significa que as empresas representadas pelo SindiTelebrasil nem o sindicato em si pudessem ser parte no processo, defendendo seus pontos de vista.

18. Soma-se a isso o fato de que, conforme item 9.4.6 do Acórdão 1.692/2018-Plenário (peça 41), estão sendo tratados nos autos questões que vão além do contrato MCTIC 02.0040.00/2017 questionado pelo representante, de forma que o seu ingresso poderia trazer prejuízo à tramitação e etapas do processo de controle externo e ao sigilo de informações que, por ventura, possam ser juntadas aos autos e que não poderiam ser acessadas por terceiros.

19. Diante de todo o exposto, propõe-se o indeferimento do pedido de ingresso feito pelo representante SindiTelebrasil, por não atender aos requisitos de admissibilidade para ingresso como interessado, previstos no § 1º do art. 146 do Regimento Interno do TCU.

## CONCLUSÃO

20. Protocolado em 20/7/2018, trata-se de pedido de ingresso como interessado nos autos pelo representante, o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil) (parágrafos 1 a 3).

21. Após expor as razões que o motivaram a entrar com a representação no TCU contra o Contrato MCTIC 02.0040.00/2017, o requerente afirma que possui legitimidade de intervir no processo por ser o sindicato que representa as sociedades cujo direito de participação em processo seletivo público foi violado pela contratação direta da Telebras (parágrafos 4 e 5).

22. Não foi demonstrada qualquer razão específica para que o sindicato seja reconhecido como parte interessada no presente processo, dado que a jurisprudência do TCU é bem clara ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo, o que não se dá com a simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade (parágrafo 11 a 16).

23. Isso porque a jurisprudência do TCU é bem clara ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo, o que não se dá com a simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade. O reconhecimento fica, em regra, condicionado à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal (parágrafo 13).

24. A simples possibilidade de participação das entidades representadas pelo SindiTelebrasil no certame do MCTIC não gera direito subjetivo que pudesse ser lesionado por eventual deliberação do TCU (parágrafo 16).

25. Soma-se a isso o fato de que, conforme item 9.4.6 do Acórdão 1.692/2018-Plenário (peça 41), estão sendo tratados nos autos questões que vão além do contrato MCTIC 02.0040.00/2017 questionado pelo representante, de forma que o seu ingresso poderia trazer prejuízo à tramitação e etapas do processo de controle externo e ao sigilo de informações que, por ventura, possam ser juntadas aos autos e que não poderiam ser acessadas por terceiros (parágrafo 18).

26. Diante do exposto, propôs-se o indeferimento do pedido de ingresso feito pelo representante SindiTelebrasil, por não atender aos requisitos de admissibilidade para ingresso como interessado, previstos no § 1º do art. 146 do Regimento Interno do TCU (parágrafo 19).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos presentes autos ao Ministro-Relator com proposta de:

a) indeferir o pedido de habilitação como interessado no processo, formulado pelo representante, o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil), por não atender aos requisitos de admissibilidade para ingresso como interessado, previstos no § 1º do art. 146 do Regimento Interno do TCU.



À consideração superior.  
SeinfraCOM, 2ª Diretoria, em 8/8/2018.

Ana Paula Smidt Nardelli  
AUFC – Matrícula 10204-0