

Aviso nº 674 - GP/TCU

Brasília, 10 de setembro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1849/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, bem como das demais peças indicadas no subitem 9.1) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 4/9/2024, ao apreciar o TC-022.918/2023-0, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do 145/2023/CFFC-P, de 2/8/2023, relativo ao Requerimento nº 255/2023-CFFC, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro.

Consoante consignado no subitem 9.3 da aludida Deliberação, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1849/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.918/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer do TCU realização de auditoria “a fim de se apurar possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade ‘Serviços de Valor Adicionado’ em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunido em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Joseildo Ramos; à Exma. Sra. Bia Kicis, que ocupava a Presidência da referida comissão e enviou a presente solicitação ao TCU; e ao Deputado Federal Aureo Ribeiro, em resposta ao Ofício 145/2023/CFFC-P, de 2/8/2023, referente ao Requerimento 255/2023-CFFC, cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, assim como cópia do Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 009.688/2023-4, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentaram;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar à Anatel que encaminhe ao TCU o resultado dos processos 53500.007326/2023-98, 53500.007313/2023-19, 53500.007321/2023-65, 53500.014175/2023-24, 53500.014421/2023-48 e 53500.015399/2023-53 que tramitam naquela Agência, assim que forem apreciados de maneira conclusiva;

9.3. considerar integralmente atendida a Solicitação objeto deste processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. encaminhar os presentes autos à Presidência do TCU para expedição do aviso com a comunicação da deliberação, nos termos do art. 19 da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 36/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1849-36/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 022.918/2023-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO PARA REALIZAR AUDITORIA EM FACE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA MODALIDADE SERVIÇO DE VALOR ADICIONADO (SVA) EM PROGRAMAS ESTADUAIS DE PROVIMENTO DE ACESSO MÓVEL A ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS. CONHECIMENTO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (peça 56), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 57 e 58),

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), fundamentada em requerimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados (peças 3 e 4), em que a Deputada Federal Bia Kicis, então presidente da mencionada comissão, solicita apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) para a realização de auditoria para apurar possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade Serviços de Valor Adicionado (SVA).*

HISTÓRICO

2. *O Deputado Federal Aureo Ribeiro apresentou o Requerimento (REQ) 255/2023 (peça 4), de 21/6/2023, à CFFC da Câmara dos Deputados, com o objetivo de solicitar a realização de fiscalização, com o apoio deste Tribunal, para apurar possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade Serviços de Valor Adicionado (SVA) em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas, custeados a partir de recursos da União no âmbito da Lei 14.172/2021.*

3. *O aludido requerimento foi aprovado pela Comissão de Fiscalização e encaminhado ao TCU para o devido atendimento por meio do Ofício 145/2023/CFFC-P, de 2/8/2023 (peça 3), da Deputada Federal Bia Kicis, então Presidente da CFFC.*

4. *Uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, o pleito foi conhecido pelo TCU como Solicitação do Congresso Nacional (SCN) no Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário (peça 13), da relatoria do Ministro Antônio Anastasia, tendo-se realizado diligência à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no intuito de esclarecer questionamentos contidos no REQ 255/2023-CFFC. A diligência foi recebida em 12/12/2023 pela agência (peça 17) e respondida, no prazo, em*

25/1/2024 (peças 20 e 21).

5. *Adicionalmente, no mesmo Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário, o TCU decidiu estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 ao TC 009.688/2023-4, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, nos termos do art. 14, inciso III, do mesmo normativo, reconhecendo a conexão entre os processos.*

6. *Posteriormente, em 21/2/2024, em virtude da ausência de julgamento do tema por parte do Conselho Diretor da Anatel, bem como de decisão definitiva no âmbito do TC 009.688/2023-4, foi prorrogado o prazo da presente solicitação por noventa dias, nos termos do Acórdão 226/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Antonio Anastasia (peça 26), devidamente comunicado à CFFC por meio do Aviso 117 GP/TCU (peça 29).*

7. *Nessa oportunidade, promoveu-se nova diligência à Anatel, que foi respondida em 6/3/2024 (peças 32-33). Essa manifestação foi tratada na instrução da peça 36, cuja apreciação, em 19/6/2024, resultou no Acórdão 1.188/2024-TCU-Plenário (peça 40), momento em que se decidiu prorrogar excepcionalmente o prazo de atendimento desta SCN por 180 dias e realizar nova diligência à Anatel. A resposta aos questionamentos foi encaminhada pela agência reguladora em 28/6/2024 (peças 51 e 52).*

8. *Vale destacar que o prazo de atendimento desta SCN é contado desde a autuação do processo, em 3/8/2023 (art. 15, § 1º, da Resolução-TCU 215/2008), devendo ser considerado também o último período de recesso deste Tribunal, em que os prazos processuais permaneceram suspensos, nos termos da Resolução-TCU 360/2023. Assim, com a última prorrogação, o prazo de atendimento desta solicitação encerra-se em 27/8/2024.*

9. *Relativamente à denúncia do TC 009.688/2023-4, ela foi apreciada em definitivo na sessão ordinária do dia 19/6/2024, por meio do Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário (rel. Ministro Vital do Rêgo), que decidiu pela sua procedência parcial, seguida de arquivamento (peça 48).*

10. *Houve a interposição de embargos de declaração naqueles autos, em 11/7/2024 (peça 172 do TC 009.688/2023-4), que, contudo, não foi conhecido pelo TCU, por ausência de legitimidade recursal, no âmbito do Acórdão 1.449/2024-TCU-Plenário (rel. Ministro Vital do Rêgo).*

EXAME TÉCNICO

11. *No REQ 255/2023 (peça 4), o parlamentar apresentou as justificativas do pedido de realização de auditoria, discorrendo sobre supostas irregularidades relacionadas a licitações ocorridas nos estados do Amazonas (AM) e de Alagoas (AL), que resultaram na contratação da empresa Base Serviço de Integração Móvel Ltda. (Base), para a prestação de serviços de solução de conectividade móvel.*

12. *Essas contratações estavam associadas aos repasses da União aprovados pela Lei 14.172/2021, com a finalidade de garantir o acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública, nos seguintes termos:*

*Art. 2º A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o valor de **R\$ 3.501.597.083,20** (três bilhões, quinhentos e um milhões, quinhentos e noventa e sete mil e oitenta e três reais e vinte centavos) para aplicação, pelos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, em **ações para a garantia do acesso à internet, com fins educacionais, aos estabelecimentos de ensino, aos alunos e aos professores da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19.** (Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023) (grifos nossos)*

13. *Assim, os certames conduzidos nos estados relacionados no requerimento tiveram como objeto o provimento de solução integrada, que incluía o fornecimento de serviço de conectividade móvel.*

14. *Essa conectividade seria provida mediante acordo privado entre a contratada e as operadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP) e envolvia o fornecimento de perfis elétricos (perfis virtuais) destas àquela. Por meio de tecnologia supostamente inovadora, desenvolvida pela empresa contratada, esses perfis das diferentes prestadoras poderiam ser administrados remotamente pela plataforma da Base, permitindo a permuta dos usuários entre as redes móveis das operadoras sem a necessidade de troca do chip físico inserido nos dispositivos móveis.*

15. *O arranjo contratado foi, contudo, alvo de questionamentos pelas empresas de telefonia detentoras de outorgas para a prestação do SMP e pelas operadoras de rede móvel virtual (MVNO), reunidas na Associação Brasileira da Operadora Móvel Virtual (Abratual), que inviabilizaram o acesso da contratada aos mencionados perfis virtuais.*

16. *Em consequência disso, a Base recorreu à Anatel que, em decisão cautelar, determinou que as empresas de telefonia (Claro, Tim e Vivo) lhe assegurassem a disponibilidade dos perfis elétricos necessários para atender as licitações, estipulando multa de até R\$ 2 milhões em caso de descumprimento. Além disso, determinou que a empresa Base e as operadoras estabelecessem relacionamento contratual, em conformidade com a regulamentação, para o adequado provimento dos serviços.*

17. *O requerimento seguiu informando que a cautelar dada pela Anatel teria, então, ensejado a autuação de representação da Abratual à agência reguladora, questionando a legalidade do modelo contratado, em relação à regulamentação setorial e ao arranjo fiscal, que serviu de embasamento às questões apresentadas pelo parlamentar.*

18. *Ainda, menciona a contratação supostamente similar, feita pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP), no âmbito do Programa Internet Brasil, por meio do fracionamento do objeto, resultando na seleção da empresa Base, para o fornecimento de solução utilizando o chip neutro, que permitiria o provisionamento dos perfis virtuais, e das prestadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP), para o provimento do serviço de conectividade propriamente dito.*

19. *Segue então afirmando que, valendo-se da contratação pela RNP, essa empresa teria sido declarada vencedora em editais patrocinados pelos estados do Amazonas e de Alagoas, com a ressalva de que, nesses casos, não teria havido o parcelamento do objeto e a empresa fora encarregada de realizar toda a operação, incluindo o provimento da conectividade por meio de subcontratação, sob a alegação de se tratar de uma empresa de Serviço de Valor Adicionado (SVA), como já mencionado.*

20. *O autor apresenta, por fim, as questões que deveriam ser respondidas na fiscalização proposta, incluindo a avaliação de possíveis irregularidades no âmbito das licitações mencionadas, conforme excerto a seguir:*

Por fim, diversos questionamentos surgem acerca da situação criada.

Uma empresa de gestão e integração de serviços deve observar os regulamentos da Anatel, como o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). Como admitir que uma empresa que não é de telecomunicação responderá à Anatel, uma vez que não se submete a seus regulamentos? Quais os embasamentos legais que permitem que uma empresa não licenciada para prestação de serviços de telecomunicações se molde e preste serviço como SMP? Quais seriam suas responsabilidades e como essas empresas seriam fiscalizadas? Quais tributos a empresa deverá recolher? Além disso, quando o consumidor final solicitar um serviço, reclamar, ou pedir informação, a quem irá recorrer? Saberá ele qual empresa de telecomunicação lhe prestou o serviço, e se esse foi adequado ou não?

Nesse contexto, há graves indícios de falhas na gestão e condução dessas licitações, o que têm gerado diversos questionamentos e dúvidas acerca de sua regularidade.

Assim, por toda a exposição, e dada a competência do Congresso Nacional para requerer junto ao

Tribunal de Contas da União a realização de auditoria, a fim de zelar pelo bem público e exigir o bom encaminhamento do dinheiro do contribuinte, pedimos apoio aos pares para a aprovação desde requerimento. (grifo nosso)

21. *Nota-se que os questionamentos endereçados a esta Corte de Contas podem ser separados em dois grupos: dúvidas relacionadas à regulação dos serviços de telecomunicações; e possíveis irregularidades nas licitações ocorridas nos estados do AM e de AL.*

22. *Sobre o primeiro aspecto, apesar de haver a clara relação com as licitações do caso concreto, em virtude de tratarem de um modelo supostamente inovador, ele abarca também temas regulatórios postos de forma genérica, cujos efeitos ultrapassam os observados nos certames específicos e dependem de avaliação por parte do agente regulatório do setor, a Anatel.*

23. *Em função disso, foi encaminhada diligência à entidade reguladora com questionamentos acerca do encaminhamento que vinha sendo dado à questão no âmbito da agência (peça 10).*

24. *Em sua resposta, contida no Informe 247/2023/CPRP/SCP (peça 21), a Anatel inicialmente discorre acerca dos fatos e aspectos concernentes a sua atuação, informando que, em 27/1/2023, a empresa Base havia apresentado reclamações administrativas em desfavor das operadoras Telefônica Brasil S.A., Claro S.A. e TIM S.A., sob os números 53500.007326/2023-98, 53500.007313/2023-19 e 53500.007321/2023-65, respectivamente.*

25. *Essas reclamações tiveram como fundamento uma suposta dificuldade na aquisição dos mencionados perfis elétricos pela empresa Base junto às operadoras de telefonia móvel. Esses perfis seriam uma espécie de “SIM Card (chip) virtual” criado na operadora de telecomunicações, que permitiria a administração remota dos usuários por parte da contratada, com a troca de operadora sem a necessidade de alteração do SIM Card físico.*

26. *Em consequência disso, em 1º/3/2023, o Superintendente de Competição teria proferido, em sede de medida cautelar, observando o caráter de urgência criado pela Lei 14.172/2021, a seguinte decisão, similar a todas as operadoras (peça 21, p. 4):*

I - DETERMINAR que [OPERADORA] assegure à BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA., no prazo de até 10 (dez) dias contados da publicação deste Despacho, a disponibilidade de até 650.000 (seiscentos e cinquenta mil) perfis elétricos, relativos às obrigações por ela contratadas perante o Estado do Amazonas (Ata de Registro de Preços nº 0313/2022-1) e o Estado de Alagoas (Pregão Eletrônico nº 10667/2022 SRP).

II - DETERMINAR que BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. e [OPERADORA] estabeleçam tratativas negociais com o objetivo de conceber relacionamento contratual em conformidade com a regulamentação para o adequado provimento dos serviços ao Estado do Amazonas (Ata de Registro de Preços nº 0313/2022-1) e ao Estado de Alagoas (Pregão Eletrônico nº 10667/2022 SRP) em até 30 (trinta) dias contados da publicação deste Despacho.

III - CONDICIONAR a ativação dos acessos à plataforma à formalização de instrumento contratual fruto das tratativas negociais do item II do presente Despacho.

IV - DETERMINAR que BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. e [OPERADORA] façam constar do instrumento contratual referido no item III cláusula que indique a existência do processo administrativo SEI nº [PROCESSO] e da sua sujeição às deliberações constantes dos autos do referido processo.

V - DETERMINAR à BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. que, no prazo de até 10 (dias) dias contados da publicação deste Despacho, promova comunicação formal junto aos contratantes mencionados no item I, informando da existência do presente processo administrativo cautelar, assim como do processo SEI nº [PROCESSO], inclusive quanto à possibilidade de reversibilidade desta decisão, tendo em vista seu caráter provisório.

VI - DETERMINAR à BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. que comprove o

cumprimento do item V à ANATEL, no prazo de até 5 (cinco) dias contados da data da comunicação formal junto aos contratantes mencionados no item I.

VII - FIXAR multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por eventual descumprimento do item I, até o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

VIII - FIXAR multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por eventual descumprimento do item IV, até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

IX - NOTIFICAR as partes do teor da presente decisão. (grifos nossos)

27. *Esclarece que foram, então, instaurados processos específicos para o tratamento dessas medidas cautelares – 53500.014175/2023-24 (Base e Telefônica), 53500.014421/2023-48 (Base e Claro) e 53500.015399/2023-53 (Base e TIM) –, enfatizando que “a atuação cautelar do agente público competente tem por escopo outorgar situação provisória de segurança, considerando o interesse público, finalidade maior a orientar e conformar todo exercício da função administrativa”.*

28. *Conforme descrito na resposta da agência, diante da aparente plausibilidade do pedido e do risco do perecimento irreversível dos direitos conferidos pela Lei 14.172/2021, as medidas teriam almejado a disponibilização imediata de um insumo indicado como essencial ao atendimento das contratações dos estados do AM e de AL, os perfis elétricos (conteúdo eletroeletrônico virtualizado dos SIM Cards), em bases de negociação comercial e de ativação condicionada à existência de pactos contratuais que respeessem o arcabouço regulamentar vigente (peça 21, p. 4).*

29. *Na fase recursal contra as cautelares, diante de argumentações das operadoras, optou-se pela dilatação dos prazos assinalados para o cumprimento das determinações que envolviam a entrega dos perfis elétricos e pactuação dos termos contratuais. No caso particular da TIM S.A., a operadora recorreu ao Poder Judiciário e obteve decisão no sentido de suspender os efeitos da cautelar administrativa.*

30. *A Anatel deu, então, continuidade à instrução do mérito dos processos principais, momento em que foi possível obter uma compreensão mais acurada quanto ao advento tecnológico do e-SIM Card (chip virtual).*

31. *Neste ponto, vale descrever aspectos técnicos trazidos pela Anatel no informe encaminhado, a fim de elucidar as decisões posteriormente adotadas pela entidade (peça 21, p. 4-6).*

32. *O gestor expõe, inicialmente, que o SIM Card tradicional foi essencial para o desenvolvimento do serviço móvel ao longo das últimas décadas, permitindo que os terminais celulares pudessem se autenticar às redes das operadoras de maneira muito mais segura e funcional. Com ele, o usuário também foi empoderado com a possibilidade de troca de operadora ou de equipamento por meio da simples inserção do seu SIM Card, contendo todos os seus dados de autenticação e perfil, sem maiores inconvenientes.*



Figura 1: Provisionamento do SIM Card tradicional (peça 21, p. 5)

33. *Contudo, com o processo evolutivo de soluções e serviços, passou-se a dispor de formas de*

provisionamento remoto e virtualizado desses perfis de acesso. Dessa maneira, os equipamentos poderiam, mediante a nova padronização, ter o perfil de acesso configurado sem a necessidade de troca física dos cartões, o que se passou a denominar de e-SIM Card. Nesse contexto, surgem os protocolos utilizados no e-SIM para preservar a segurança e integridade das informações de usuário e rede, além de ampliar a funcionalidade de provisionamento remoto, tão desejável para equipamentos com funcionalidades Internet das coisas/ máquina a máquina (IoT/M2M).



Figura 2: Provisionamento remoto do e-SIM Card, instalação do perfil da operadora (peça 21, p. 5)

34. Assim, para realizar o provisionamento dos perfis e-SIM de maneira segura, é necessário o atendimento de diversas especificações técnicas adicionais, que não existiam no contexto do SIM Card tradicional. Dessa maneira, a operadora tem que estar preparada para realizar a gestão desses perfis, de maneira a garantir a confiabilidade e autenticidade da comunicação.

35. Além dos requisitos técnicos necessários para tal provisionamento remoto, os novos padrões permitem a troca de perfis e-SIM instalados em um dispositivo preparado, também de maneira remota. Tal operação é análoga ao dispositivo com capacidade de inserção de mais do que um SIM Card tradicional.

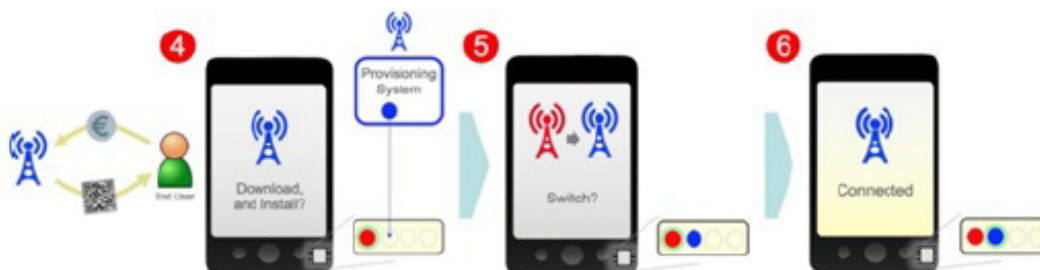


Figura 3: Provisionamento remoto do e-SIM Card, seleção do perfil da operadora (peça 21, p. 5)

36. Crucial notar que tais sistemas de provisionamento são de responsabilidade intrínseca das operadoras, pois devem obedecer a padrões estabelecidos e possuem informações essenciais à gestão e operacionalidade da comunicação móvel. Argumenta a Anatel que, só com a devida gestão, os perfis de acesso e-SIM podem ser provisionados em cartão ou chip integrados nos dispositivos. Para que um terceiro possa realizar tal provisionamento é necessária uma forte colaboração e planejamento conjunto.

37. Tais perfis e-SIM são basicamente as informações que serão escritas em um cartão ou chip integrado componente do SIM Card, de acordo com padrão arquitetônico da indústria global, originalmente em língua inglesa, o Embedded Universal Integrated Circuit Card (eUICC).

38. Pelo desenho previsto no padrão do e-SIM, o eUICC deve possuir um e apenas um número ISD-R (Issuer Security Domain Root), em tradução livre, Domínio Raiz de Segurança de Emissora, que já viria instalado da fabricante do cartão/chip embutido. Tal informação é essencial para o provisionamento das informações de perfil para o início da comunicação junto à operadora.

39. Assim, a partir desse aprofundamento, conforme relato da Anatel, foi possível perceber que, mesmo por uma perspectiva exclusivamente técnica, a distribuição e o provisionamento dos e-SIM Cards demandam estreita colaboração entre uma eventual contratante e a detentora da rede. A gestão desses perfis permutáveis entre equipamentos requer cuidados e responsabilidades muito particulares na prevenção de comportamentos inadequados, condutas fraudulentas ou incidentes de segurança cibernéticos.

40. Diante desse quadro técnico, e nos esforços de autocomposição mediados pela Anatel entre a empresa Base e as operadoras, surgiu uma proposta intermediária de conciliação, envolvendo o fornecimento de SIM Cards tradicionais (físicos), já disponibilizados pelas operadoras no mercado.

41. Dessa forma, na solução posteriormente desenvolvida pelas partes, o Serviço Móvel Pessoal (SMP) passou a ser prestado pelas operadoras Claro e Telefônica na forma tecnológica usual, incumbindo-se a Base da solução de moderação dos conteúdos educacionais pretendida pelos estados do Amazonas e de Alagoas. Não houve acordo no caso da TIM, segundo a Anatel.

42. Após a definição de questões operacionais logísticas do fornecimento, Base e Claro, assim como Base e Telefônica, chegaram a bom termo, com a assinatura de contratos de fornecimento de SIM Cards físicos entre as partes, sob a moldura de responsabilidades consumeristas já usuais.

43. A respeito das reclamações administrativas apresentadas pela Base na agência reguladora, o documento informa que, no mérito, o processo em desfavor da Claro S.A. 53500.007313/2023-19) já teria decisão de primeira instância por seu arquivamento; ao passo que aqueles autuados em desfavor da Telefônica S.A. (53500.007326/2023-98) e da TIM S.A. (53500.007321/2023-65) encontravam-se em fase de análise de mérito, ressaltando que o último permanecia condicionado às decisões em sede de mandado de segurança interposto pela operadora.

44. Ou seja, após o aprofundamento da questão por parte da agência reguladora, bem como da mediação dos acordos entre a Base e as operadoras, chegou-se à conclusão de que, tanto por motivos técnicos, quanto de segurança, a solução possível seria a já usualmente adotada no mercado, qual seja: o provimento de serviço SMP pelas operadoras por meio de SIM Cards físicos, restando à empresa Base a plataforma de moderação dos conteúdos acessados pelos usuários.

45. Apesar da solução desenvolvida, cumpre assinalar que a Anatel, em mais de uma oportunidade no decorrer do Informe 247/2023/CPRP/SCP (peça 21), enfatizou que esses casos ainda se encontravam em fases intermediárias de instrução na área técnica da agência, não tendo sido apreciados em segundo grau de jurisdição e instância administrativa definitiva: o Conselho Diretor da Anatel.

46. Encerrando os esclarecimentos relacionados aos casos concretos, antes de passar à resposta aos questionamentos envolvendo aspectos regulatórios gerais feitos na diligência, a entidade destacou que não caberia a ela a avaliação da legalidade do certame conduzido pelos estados do Amazonas e de Alagoas.

47. Reforçou também que a avaliação regulatória acerca do modelo inicialmente previsto para a empresa Base nos certames em apreço, com o enquadramento das atividades por ela desenvolvidas como SVA ou não, bem como a qualificação da Base como prestadora de SMP ou de SVA, deveriam ser consideradas apenas em tese no presente momento, conforme trecho a seguir.

3.37. É também importante mencionar que outros aspectos cotejados pelas partes, a exemplo de **questionamentos sobre a conformidade no desenho dos Editais de contratação, foram entendidas como estranhas ao escopo jurisdicional desta Agência**, pelo que poderiam ser apreciados pelos órgãos investidos do acompanhamento da integridade e do controle da legalidade da atuação governamental, ou até mesmo submetidos ao Poder Judiciário. (grifos nossos)

3.38. Concluída essa exposição técnica e processual, segue-se à resposta da diligência propriamente dita, com a ressalva de que **o modelo de prestação da BASE ainda não foi objeto de**

análise pelo Conselho Diretor da Anatel, não se tendo definição da Agência se as atividades desenvolvidas pela empresa se enquadram somente como SVA ou englobam elementos inerentes à prestação de serviço de telecomunicações. Portanto, as assertivas constantes dos questionamentos, qualificando a BASE como prestadora de SMP ou prestadora de SVA, devem ser consideradas apenas em tese neste momento. (grifos nossos)

48. Feita essa ressalva, são apresentadas as considerações da agência reguladora, ainda em caráter provisório, acerca dos questionamentos envolvendo os aspectos regulatórios associados ao modelo de prestação de serviço supostamente oferecido pela empresa Base, que ensejaram a formulação de parte da SCN em apreço nos autos. As manifestações apresentadas encontram-se sistematizadas por tópicos, na ordem dos itens da diligência promovida.

a) O embasamento legal que permitiria à Base, empresa que não dispõe de outorga para a prestação de serviços de telecomunicações, prestar Serviço Móvel Pessoal (SMP), na forma de subcontratação de operadoras de telecomunicações.

49. A Anatel expôs, de início, que era importante atentar para o enquadramento legal das responsabilidades e jurisdições dos entes envolvidos no caso concreto e que coube aos estados do Amazonas e de Alagoas a prerrogativa autônoma de definição do objeto e do perímetro da contratação, bem como as condições de habilitação e qualificação dos proponentes, sujeitando-se às responsabilidades inerentes a essa condição.

50. A entidade fora acionada à solução administrativa de um impasse com a situação posta, onde se configurava uma aparente negativa de acesso a um insumo essencial à atividade pretendida pelos estados do Amazonas e de Alagoas, na execução da política pública de provimento remoto a conteúdo educacional. A Superintendência de Competição da Anatel ofereceu então as condições de autocomposição para a lide, onde o Serviço Móvel Pessoal (SMP) seria regularmente prestado por Claro e por Telefônica – não houve acordo no caso da TIM – na forma tecnológica usual dos SIM card "plásticos", incumbindo-se a Base da aludida plataforma e solução de moderação dos conteúdos educacionais objeto dos contratos.

51. Em observância de princípios administrativos da finalidade, do pedido, da separação entre esferas, além da autocontenção de poderes e jurisdições, não coube à Superintendência de Competição, no juízo da controvérsia, o exercício do controle de integridade, conveniência, oportunidade e a economicidade do desenho editalício pretendido pelas Unidades da Federação.

52. Dito isso, a agência afirmou que, na conciliação administrativa concebida, o SMP seria prestado pelas operadoras, enquanto entes regularmente habilitados pelo Poder Concedente, no suporte ao provimento do SVA pretendido pelos estados e provido por Base, consoante o disposto no art. 61 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT).

53. Novamente, frisou que o mérito desses casos seguia em andamento, cumprindo etapas intermediárias de instrução na área técnica, não tendo havido ainda apreciação do tema pelo segundo grau de jurisdição e instância administrativa definitiva da Agência, o Conselho Diretor da Anatel.

b) A empresa Base Mobile, prestadora de serviço de valor adicionado (SVA) descrito como plataforma de conectividade móvel, deve observar os regulamentos da Anatel, a exemplo do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC).

54. O gestor destacou que os regulamentos expedidos pela Anatel, aprovados por meio de Resolução do Conselho Diretor da Agência, possuíam, de forma geral, como polo passivo da regulação as prestadoras de serviços de telecomunicações.

55. Pela sua especificidade, os regulamentos podem ser direcionados a determinados serviços, como por exemplo o Regulamento do SMP, aprovado pela Resolução Anatel 477/2007, ou se aplicarem a mais de um serviço de telecomunicações, a exemplo do RGC, aprovado pela Resolução

Anatel 632/2014.

56. Seguiu destacando que o RGC, ademais de definir obrigações para as prestadoras de telecomunicações, também define os direitos e deveres dos usuários consumidores destes serviços e que, desse modo, a Base deve observar a regulamentação da Anatel na medida das relações jurídicas e contratuais que venha a estabelecer com os diversos agentes do setor, seja na condição de usuária dos serviços de telecomunicação ou eventual habilitação como prestadora de serviço.

c) Na hipótese do item anterior, o consumidor final deve ter conhecimento de qual empresa de telecomunicação efetivamente lhe prestou o serviço, e se esse foi adequado ou não.

57. Consoante exposto no Informe 247/2023/CPRP/SCP (peça 21), na jurisdição regulatória de telecomunicações, o consumidor e usuário do serviço é aquele que contrata com as operadoras o provimento do SMP.

58. As demais questões de comunicação e responsabilidades associadas à fruição da plataforma de conteúdo educacional pretendidas pelos estados residem nos termos de habilitação dos proponentes, conforme definição dos editais de contratação e a execução dos instrumentos firmados.

d) Na hipótese de subcontratação de serviços móveis, a quem competirá receber e processar pedidos de informação e reclamações relacionadas aos serviços prestados pelas operadoras de SMP, haja vista que são fornecidos por meio de contratos privados entre empresas.

59. A agência reguladora esclareceu que as hipóteses de prestação consorciada de serviços móveis são definidas pelo Regulamento sobre Exploração de SMP por meio de rede virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução Anatel 550/2010, em duas possibilidades: i) autorização de rede virtual; e ii) credenciamento de rede virtual.

60. No que toca a autorizada de SMP por meio de rede virtual, essa é a pessoa jurídica autorizada junto à Anatel para prestação do SMP que, apesar do uso compartilhado de rede da prestadora origem, mantém as responsabilidades primárias de receber e processar pedidos de informação e reclamações relacionadas aos serviços prestados aos usuários, conforme a previsão do art. 40 do regulamento aprovado pela Resolução 550/2010.

61. Por outro lado, na figura do credenciado de rede virtual, tem-se um contrato de representação, objeto de livre negociação entre credenciado e prestadora origem e de eficácia sujeita à homologação pela Anatel.

62. Nas ofertas do credenciado de rede virtual, há uma tríade de relações jurídicas, onde as obrigações e as responsabilidades perante a Anatel e perante os consumidores são compartilhadas entre a prestadora origem e a credenciada. Ou seja, é possível que os pedidos de informação e reclamações relacionadas ao SMP sejam encaminhadas ao credenciado de rede virtual ou à prestadora origem, a depender da divisão de papéis definida no contrato de credenciamento.

e) De que forma uma empresa prestadora de serviço SVA de conectividade, a exemplo da empresa Base Mobile, que não possui autorização para a prestação de serviços de telecomunicação, deve responder à Anatel, uma vez que não detém outorga de serviço de telecomunicações.

63. Quanto à jurisdição regulatória da Anatel sobre os provedores de SVA, a entidade expôs que eles são usuários da rede de telecomunicações, cabendo à Anatel regular os condicionantes de seu acesso às redes de telecomunicações e dirimir eventuais impasses decorrentes dessa iniciativa.

f) Quais são as responsabilidades das empresas de SVA e como elas são fiscalizadas.

64. As provedoras de SVA são classificadas como usuárias das redes de telecomunicações, aplicam-se a elas o instrumental relacionado aos deveres e responsabilidades contratuais consumeristas.

g) Quais tributos as empresas prestadoras de serviço SVA devem recolher.

65. Na jurisdição regulatória de telecomunicações, não há incidência de tributos setoriais sobre a prestação de Serviços de Valor Adicionado.

h) Qual empresa é a responsável pelo recolhimento dos tributos referentes à prestação do SMP.

66. Na jurisdição regulatória de telecomunicações, a responsabilidade primária pelo recolhimento de tributos setoriais recai sobre as prestadoras de serviços de telecomunicações.

Análise

67. Dos esclarecimentos apresentados pela Anatel, expostos nos itens a) a h) anteriores, nota-se que, a partir da solução estabelecida entre as partes, intermediada pela agência, o serviço que antes seria inteiramente ofertado pela empresa Base, envolvendo os chips neutros e perfis virtuais, passou a ser prestado nos moldes tradicionais, com a contratação das operadoras para o fornecimento de SIM Cards físicos e dos serviços de conectividade SMP.

68. Com isso, as questões regulatórias envolvendo o modelo de atuação supostamente inovador da Base não foram diretamente enfrentadas pela Anatel, como se depreende da resposta do item a). Assim, as operadoras passaram a figurar como prestadoras do SMP usualmente comercializado e a Base, como empresa de SVA, consumidora e usuária desses serviços, posto que parte dela a contratação junto às operadoras, aplicando-se todo o arcabouço regulatório concernente a essa condição.

69. Vale destacar que o acordo feito entre a Base e as empresas Claro e Telefônica altera por completo o serviço que seria fornecido, objeto dos certames conduzidos no Amazonas e em Alagoas, sendo fundamental promover a adequada e transparente comunicação junto aos gestores estaduais para a verificação do impacto dessa alteração nas licitações realizadas.

70. Em virtude da manifestação encaminhada, tendo em vista que o posicionamento adotado pela área técnica não é vinculativo em relação à deliberação do Conselho Diretor da Anatel e que, em função disso, pode-se terminar com entendimento diverso do relatado nos autos, promoveu-se nova diligência à entidade para que pudesse ser informada a expectativa de prazo de apreciação definitiva do tema, considerando a natureza urgente da matéria, com contratos já assinados entre as partes.

71. Em resposta, foi apresentado o Informe 23/2024/CPRP/SCP, de 5/3/2024 (peça 32), encaminhado por meio do Ofício 36/2024/AUD-ANATEL, de 5/3/2024 (peça 32). No documento, a agência expõe resumidamente o trâmite das reclamações administrativas na entidade até sua apreciação pelo Conselho Diretor, destacando as instâncias responsáveis por sua análise, reproduzido a seguir.

3.7 A instrução das Reclamações Administrativas é realizada pela Gerência de Monitoramento das Relações entre Prestadoras (CPRP), da Superintendência de Competição (SCP), observadas as disposições do Regimento Interno da Anatel.

3.8. Ao final da instrução, elabora-se um Informe Técnico que deve ser dirigido para a avaliação jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel), órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, em atendimento ao disposto no art. 7º, inciso IX, da Portaria nº 642, de 26 de julho de 2013.

3.9. Posteriormente à manifestação da PFE-Anatel, caso não seja necessário proceder a algum ajuste orientado pelo órgão jurídico, o procedimento deve ser encaminhado ao Superintendente de Competição, para fins de deliberação, nos termos do art. 102, inciso IX, do aludido RI-Anatel.

3.10. Após a emissão do parecer jurídico, os autos retornam à CPRP/SCP, que apreciará as recomendações daquele órgão consultivo, podendo realizar a instrução complementar ou não da Reclamação Administrativa, a depender de eventual recomendação da PFE-Anatel.

3.11. Posteriormente, elabora-se um **Informe Técnico Complementar** e os autos são encaminhados ao Superintendente de Competição para deliberação.

3.12. Após o proferimento da decisão, as partes são intimadas do seu conteúdo e, na hipótese de não interposição de Recurso Administrativo, e constatado o cumprimento da referida decisão, os autos são arquivados.

3.13. Na hipótese de interposição de Recurso Administrativo em face da decisão do Superintendente de Competição, é realizada a análise de admissibilidade do recurso (art. 115, § 1º, do RI-Anatel) e, caso seja admitido, a parte contrária é intimada a oferecer Contrarrazões ao recurso apresentado (art. 125, Inciso I, do RI-Anatel).

3.14. Havendo pedido de efeito suspensivo, o processo é encaminhado ao Presidente do Conselho Diretor para decisão (art. 115, §5º, do RI-Anatel).

3.15. Após o recebimento de eventuais Contrarrazões, elabora-se um **Informe de análise do Recurso Administrativo e Matéria para apreciação do Conselho Diretor e a Reclamação Administrativa** é encaminhada ao órgão máximo para análise e deliberação.

3.16. O **Conselheiro Relator do caso concreto, por sua vez, tem o prazo de 120 (cento e vinte) dias para pautar a sua Análise** para julgamento colegiado, por expressa previsão regimental. Observe-se que esse prazo **pode ser eventualmente prorrogado**, caso o Conselheiro Relator entenda necessária a concessão de prazo adicional para apreciação do Recurso Administrativo.

3.17. **Proferida a decisão pelo Conselho Diretor, as partes serão intimadas e o seu cumprimento será conduzido pela Gerência de Monitoramento das Relações entre Prestadoras (CPRP).**

3.18. Por se tratar de órgão Colegiado, é oportuno esclarecer que, **durante o julgamento do Recurso Administrativo pelo órgão máximo da Agência e depois de proferido o voto do Relator, qualquer Conselheiro terá direito a pedido de vista da matéria em deliberação** (art. 15 do RI-Anatel), **o que prorrogará o prazo de finalização do julgamento.** (grifos nossos)

72. A partir dessas considerações, a Anatel afirmou não ser possível prever com exatidão um prazo para a conclusão da apreciação desses processos, que, conseqüentemente, envolveria a avaliação regulatória do modelo supostamente inovador de prestação do serviço, motivo pelo qual seriam apresentadas estimativas, considerando que os casos se encontram em fases distintas.

73. Considerando, então, os trâmites ainda necessários e sem contar o prazo da Procuradoria Federal Especializada, a Anatel informou, em 5/3/2024 (peça 33), que a expectativa para a análise dos casos e apreciação pelo Conselho Diretor seria: Base e Claro S.A., dez meses (53500.007313/2023-19); Base e Telefônica S.A., 390 dias (53500.007326/2023-98); e Base e TIM S.A., 450 dias (53500.007321/2023-65). Na resposta à diligência promovida pelo mencionado Acórdão 1.188/2024-TCU-Plenário, contida no Informe 87/2024/CPRP/SCP, de 28/6/2024 (peça 52), esses prazos foram revisados para 240 dias (aproximadamente oito meses), para os casos da Claro e Telefônica; e 380 dias (aproximadamente um ano), para a TIM.

74. Os processos específicos para o tratamento das medidas cautelares (53500.014175/2023-2, 53500.014421/2023-48 e 53500.015399/2023-53) estariam em fase de encerramento e não demandariam prazos adicionais além daqueles necessários para a conclusão da análise de mérito das reclamações administrativas a eles associadas.

75. Importante enfatizar que, no caso particular da TIM S.A., a operadora obteve decisão judicial no sentido de suspender os efeitos da cautelar e, portanto, os efeitos da instrução administrativa restariam condicionados às decisões proferidas no âmbito do mandado de segurança impetrado pela prestadora.

76. Vale destacar que não compete a esta Corte de Contas a análise regulatória do caso, de modo que a manifestação definitiva da Anatel sobre o assunto é fundamental para a decisão acerca da regularidade do modelo de prestação de serviços supostamente desenvolvido pela empresa Base.

Processo Conexo

77. Conforme anteriormente mencionado, a presente SCN teve como objetivo também a avaliação da regularidade das licitações conduzidas nos estados AM e AL, que são objeto de análise de outro processo em trâmite no TCU, o TC 009.688/2023-4, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, motivo pelo qual foi reconhecida a conexão entre os processos no Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário (peça 13).

78. Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, autuada em 17/5/2023, a respeito das licitações envolvendo a empresa Base Mobile nos estados do Amazonas, de Alagoas e de Santa Catarina.

79. Conforme instrução da unidade técnica, contida na peça 18 do TC 009.688/2023-4, o denunciante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades: a) agrupamento indevido de itens em um único lote, para fornecimento de hardware, software, gestão e conexão à internet, gerando restrição da competitividade e direcionamento do certame; b) ausência de elementos técnicos (estudos e pareceres) aptos a fundamentar o modo de serviço previsto nas licitações e ineficácia do modelo adotado, com violação à economicidade na contratação de pessoa jurídica para ser uma espécie de intermediadora entre o Poder Público e as empresas privadas prestadoras dos serviços de telecomunicações móveis; c) instrumentalização do direito fundamental à conectividade e utilização de destinatários da política pública como cobaias de um experimento tecnológico, o qual nunca foi adotado antes na administração pública; d) oneração tributária, em razão da definição da natureza do objeto como Serviços de Valor Adicionado (SVA), sobre o qual incide o Imposto Sobre Serviços (ISS), em detrimento da definição como Serviço Móvel Pessoal (SMP), o qual possui isenção de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

80. Ainda sobre esse aspecto, é válido destacar trechos da denúncia originária que mantêm relação com os autos (peça 1 do TC 009.688/2023-4):

18. Há evidente desvio de finalidade na edição de modelos de licitação na forma como foram elaborados os editais impugnados, em nítido caráter antieconômico em relação aos valores oriundos dos cofres da União. Isto porque, de um lado, os editais descrevem aparentemente um suposto serviço de conectividade (o que notoriamente materializa um serviço de telecomunicação), mas, de outro, preveem especificidades bem diversas do pretenso objeto.

19. Tais especificidades estão claramente voltadas para serviços outros, de gestão em SVA (Serviços de Valor Adicionado) ou Cloud, representando risco ainda maior ao erário, uma vez que alastram ou ramificam esse tipo de modelo irregular pelos demais entes federados. A prática tem o evidente potencial de representar (e efetivamente representa) dano irreparável ao erário, na medida em que limita a competição nos certames a uma única ou a raras empresas com associação em mesmo grupo econômico ou sócios em empresas de SVA/TI ou CLOUD. Ademais, na prática, o grupo econômico beneficiado dos editais ora impugnados sequer possui autorização para a prestação de serviços de telecomunicações, fato que inclusive torna incompatível a atuação de tais empresas quando confrontam seus objetos sociais ao objeto das licitações e ao próprio objeto da Lei nº 14.172/2021.

20. Para além dos atos ilícitos acima pontuados, a modelagem encampada pelos entes federativos denunciados gera outras consequências:

(i) cria-se distinção na incidência tributária/fiscal sobre serviços de SVA/TI, mediante a consequente contratação de serviços de telecomunicação;

(ii) criam-se enormes fragilidades envolvendo a Segurança de Usuários (tendo em vista que o objeto dos contratos perpassa pela prestação de serviços que são objeto de regulamentação da ANATEL);

(iii) criam-se riscos envolvendo a Segurança e Qualidade no uso das redes de telecomunicações;

(iv) *há implicações outras decorrentes da adoção de um modelo não regulamentado da prestação de serviço ou, ainda que por subcontratação, mediante uma terceirização ou quarteirização de serviços, sem efetiva responsabilidade direta da contratada nesses certames; e*

(...)

21. *Não bastassem todos os objetos de análise, que constituem atos ilícitos de naturezas diversas, tais licitações, nos termos em que vieram a termo, abrangem a prestação de serviço telefônico móvel através de artifício não regulamentado, fato que, após a devida apuração dos órgãos de controle, pode dar margem à constatação da existência de eventual crime de prestação clandestina, nos termos do art. 183 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997).*

(...)

31. *A aglutinação de um serviço, em um único lote de uma única licitação, que engloba hardware, software, gestão e conexão à internet limita em demasia a competitividade. Mas além de uma limitação à competitividade, a questão esbarra também na necessidade de autorização de agência reguladora para a prestação de parte considerável do serviço público a ser prestado: o serviço de telecomunicações. (grifos nossos)*

81. *Ou seja, a denúncia trata dos casos concretos contidos no requerimento em apreço, abordando aspectos relacionados à legalidade das licitações propriamente ditas, entre eles, a alegação de que o grupo econômico de que faz parte a empresa Base fora contratado para a prestação de serviços de telecomunicações por meio de licitações antieconômicas e sem as necessárias autorizações para a prestação desses serviços junto à Anatel; bem como o apontamento de supostas irregularidades tributárias decorrentes desses contratos.*

82. *O TC 009.688/2023-4 foi apreciado na sessão ordinária de 19/6/2024, por meio do Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário. No Voto que o embasou, o Ministro Vital do Rêgo, relator do processo, apesar de acolher o relatório da unidade técnica, entendeu não ser necessária a realização das novas diligências propostas pela unidade, apresentando suas considerações para a posterior apreciação pelos pares.*

83. *Relativamente à modelagem das licitações, em suma, o Relator argumentou no sentido de que elas visavam não apenas ao provimento de serviço de telecomunicação e conectividade, mas também de elementos adicionais que visavam à finalidade educacional exigida pelo art. 2º da Lei 14.172/2021, como “infraestrutura de softwares de acesso, softwares de gestão, filtros, controles de privacidade e de segurança, necessários para prover e assegurar que a plataforma lograsse êxito em prover serviços com finalidade exclusivamente educacional”.*

84. *Nesse sentido, cita o Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; a Instrução Normativa-Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (IN SGD/ME) 94/2022; o Voto que fundamentou o Acórdão 4.506/2022-TCU-1ª Câmara, da lavra do Ministro Jorge Oliveira; a Lei 8.666/1993 – agora revogada –, bem como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC (Lei 14.133/2021); e a Lei 13.303/2016, para fundamentar o entendimento de que o princípio do parcelamento, como qualquer preceito do Direito, não é absoluto, devendo sua aplicação ser sopesada com a de outros princípios, em especial os da eficiência, eficácia e economicidade, além dos da primazia do interesse público, da proporcionalidade e da razoabilidade.*

85. *Dessa forma, expõe que a mera viabilidade técnica e econômica da subcontratação de determinada parcela do objeto não pode significar de imediato a obrigatoriedade de parcelamento do objeto, havendo hipóteses, devidamente justificadas, em que a celebração de um único contrato se mostrará a opção mais adequada para o atendimento do interesse público e das necessidades da Administração, ainda que eventualmente parte dos serviços seja realizada por empresa subcontratada.*

86. *No caso concreto, o Ministro Relator apontou que o modelo de contratação parcelada poderia atrair o risco da aquisição dividida do objeto para o ente público, ou seja, a contratação em diversos itens poderia ocasionar a frustração do serviço desejado por falha na contratação de parte da solução, entendendo não prosperar o questionamento do denunciante sobre esse ponto. Quanto a esse aspecto, cita o art. 40 do novo estatuto das licitações, Lei 14.133/2021, que dispõe que o parcelamento não será adotado quando o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido.*

87. *A respeito de contratação similar feita de modo parcelado pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP), o Voto expressou que, por se tratar de entidade com vasta expertise como provedora de serviços de conectividade e integração para instituições de ensino e pesquisa de todo o Brasil, a contratação da solução parcelada poderia não se revelar um desafio técnico para a RNP, não sendo adequada a comparação com a realidade vivenciada pelas secretarias regionais de educação.*

88. *Nesse contexto, o relator destaca que a resposta das Secretarias de Educação às oitivas realizadas teria revelado que a contratação conjunta buscaria atender a todos os requisitos exigidos pelo projeto e pela Lei 14.172/2021, enquanto a contratação em separado não teria se mostrado apta após a realização da prova de conceito, estando a modelagem escolhida, dessa forma, dentro da esfera da discricionariedade do gestor, desde que devidamente fundamentada.*

89. *Adicionalmente, comparando os preços das contratações, concluiu que os valores de contratação efetivados pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga/SC) e pelas Secretarias de Educação do Amazonas e de Alagoas, que optaram pela contratação integrada da solução, e aquele escolhido pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP), cuja contratação se deu por itens separados, se assemelhavam bastante, não havendo demonstração de economicidade dessa última em relação às anteriores. Registrou, ainda, que, nas respostas às oitivas e diligências realizadas, as unidades jurisdicionadas não teriam relatado qualquer indício de que os serviços efetivamente contratados não foram adequadamente prestados.*

90. *Por fim, o Ministro Vital do Rêgo opinou no sentido de que não teria restado demonstrada a ilegalidade da modelagem adotada nas licitações em apreço, nos seguintes termos:*

*Portanto, não há qualquer medida decisória da Anatel que reflita nestes autos, **permanecendo a validade da licitação no formato agregado, com o fornecimento, por uma empresa, de uma solução completa às secretarias de educação** nos estados e municípios, com serviços integrados para universalizar o acesso no desenvolvimento da educação nacional.*

Não podemos olvidar que se trata de uma política nova com respectiva solução inovadora. A Lei 14.172/2021 buscou a assistência da União aos Estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos estabelecimentos de ensino, aos alunos e aos professores da educação básica pública, com repasses federais em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19.

*Conforme já apontado no início deste voto, o prazo para aplicação dos recursos transferidos inicialmente acabaria em 31/12/2021 (redação original do art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021); todavia, **após alterações da referida norma, por meio da Lei 14.640/2023, os recursos agora devem ser aplicados até 31/12/2026, com prestação de contas até 31/3/2027.***

Desse modo, a qualquer tempo, diante de possíveis irregularidades na execução da política, o TCU pode ser demandado para avaliá-las.

Assim, considerando que, a partir das análises realizadas, não foi possível identificar indicativos de sobrepreço; considerando que as Secretarias de Educação ouvidas não notificaram quaisquer problemas na execução dos serviços prestados; e considerando a autorização da Anatel para a contratação na modelagem adotada bem como sua atuação para execução dos contratos, entendo que os elementos avaliados são suficientes para o desfecho dos presentes autos.

Ademais, vale lembrar mais uma vez no que interessa à presente denúncia, que estamos tratando

de pregões ocorridos em 2022, cujas atas de registro de preços já perderam sua vigência: a Ata 313/2022-1 do Estado do Amazonas perdeu sua vigência em 21/11/2023; a Ata 3/2022 do consórcio de municípios de Santa Catarina (Ciga) deixou de ter validade a partir de 23/9/2023; e a Ata 114/2023 relativa ao Estado de Alagoas, teve validade de doze meses a partir de 24/3/2023 [disponível em <https://www.transparencia.am.gov.br/licitacoes/>; https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/florianopolis_ciga/portal/compras/ataPrecoView?params=%7B%22id%22:60,%22mode%22:%22INFO%22%7D; https://sei.al.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jJLJzjPBilTP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yvd8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNbV3XkAUX5CFC7WfwfaR_Pb-iQmi6wqZRlVV9aQlSkxC, respectivamente] (grifos nossos)

91. O Voto foi acolhido integralmente pelo Colegiado, resultando no mencionado Acórdão 1.203/2024, que determinou o arquivamento do processo, restando assim assente o entendimento do TCU acerca da regularidade da modelagem adotada para as licitações tratadas nos autos. Houve a interposição de embargos de declaração contra a decisão em 11/7/2024, que, contudo, não foi admitido pelo TCU por ausência de legitimidade recursal.

92. Destaca-se que uma eventual decisão definitiva da Anatel pela impossibilidade, técnica ou regulatória, da prestação do serviço no formato licitado pode ocasionar mudanças também nos certames realizados, não apenas nos casos em análise, mas também em processos conduzidos, ou que venham a ser realizados, em outros estados da federação.

93. Da mesma forma, como já enfatizado, os acordos vigentes entre a Base e as operadoras, que envolvem o fornecimento de SIM Cards no formato tradicional, podem impactar os certames relacionados, tendo em vista alterarem substancialmente o serviço prestado pela empresa contratada em comparação ao especificado no edital.

94. Sobre isso, cumpre ressaltar que, conforme trecho anteriormente transcrito do Voto do Ministro Vital no âmbito do TC 009.688/2023-4, as atas de registro de preços associadas aos pregões em apreço já perderam sua vigência – Ata 313/2022-1 do estado do Amazonas perdeu sua vigência em 21/11/2023 e Ata 114/2023, relativa ao estado de Alagoas, teve validade de doze meses a partir de 24/3/2023.

95. Ainda, no mesmo trecho, restou assinalado que o prazo para aplicação dos recursos transferidos foi ampliado por meio da Lei 14.640/2023, para serem aplicados até 31/12/2026, com prestação de contas até 31/3/2027, de modo que, a qualquer tempo, diante de possíveis irregularidades na execução da política, o TCU poderá ser demandado para avaliá-las.

96. Relativamente ao atendimento da presente SCN, a Resolução-TCU 215/2008 estabelece, no art. 6º, que a SCN deve ser atendida de forma integral, dependendo do encaminhamento do resultado dos trabalhos realizados:

Art. 6º São vedados, no tocante ao processo de solicitação do Congresso Nacional:

I - o encerramento antes do atendimento integral do pedido;

(...)

97. No art. 17 do normativo, são estabelecidas as condições a partir das quais o atendimento é considerado integral, conforme transcrito a seguir:

Art. 17. A solicitação do Congresso Nacional é considerada integralmente atendida quando há comunicação ao colegiado solicitante da deliberação que determina:

(...)

II - no caso de solicitação de fiscalização, o encaminhamento do resultado dos trabalhos

realizados e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos ou de eventual conversão em tomada de contas especial;

(grifos nossos)

98. Assim, com relação às questões suscitadas na presente SCN, como já abordado em tópico anterior desta instrução, o TCU se manifestou nos autos do TC 009.688/2023-4, conexo a este processo, a respeito da modelagem adotada nas licitações dos estados do Amazonas e de Alagoas, no sentido de considerar regular o não parcelamento do objeto nos certames. No que tange aos aspectos regulatórios apontados pelo requerente, o assunto vem sendo tratado no âmbito da Anatel, a quem compete a análise regulatória do caso, não cabendo a esta Corte de Contas manifestar-se sobre o assunto.

99. De todo o exposto, tendo em vista que o prazo de atendimento da presente solicitação, após a prorrogação em caráter excepcional de 180 dias do Acórdão 1.188/2024-TCU-Plenário, encerra-se em 27/8/2024; que a modelagem dos certames conduzidos nos estados do Amazonas e de Alagoas, questionada no REQ 255/2023 (peça 4), foi julgada legal pelo TCU no Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário; que as atas resultantes desses processos licitatórios perderam sua vigência; e que, levando-se em consideração os trâmites processuais próprios da Anatel, a apreciação dos aspectos regulatórios concernentes aos casos pelo Conselho Diretor da entidade pode levar um ano para ser concluída, como informado pela própria agência (peças 33 e 52), propõe-se considerar integralmente atendida a presente SCN, nos termos do art. 14, inciso IV, e art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, comunicando-se os fatos contidos nesta instrução à autoridade solicitante, na forma prevista no art. 19 da Resolução-TCU 215/2008.

CONCLUSÃO

100. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), originada de requerimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, formulada por meio do Ofício 145/2023/CFFC-P, de 2/8/2023 (peça 3), que encaminhou o Requerimento REQ 255/2023-CFFC, de 21/6/2023, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro, propondo a realização de auditoria, juntamente com o Tribunal de Contas da União, a fim de se apurarem possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade Serviços de Valor Adicionado (SVA) em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas.

101. Especificamente, o requerimento trata de licitações conduzidas pelos estados do Amazonas e de Alagoas, em que se sagrou vencedora a empresa Base Mobile, para a prestação de serviço integrado, incluindo o fornecimento de serviço de conectividade móvel. O fato gerou questionamentos por parte das operadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP), detentoras de outorgas junto à Anatel, a respeito da legalidade do modelo proposto.

102. Por meio do Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário (peça 13), a SCN foi conhecida no âmbito desta Corte de Contas, tendo sido encaminhada diligência à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no intuito de esclarecer questionamentos contidos no mencionado REQ 255/2023 (peça 10).

103. No mesmo acórdão, o TCU decidiu estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 ao TC 009.688/2023-4, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, nos termos do art. 14, inciso III, dessa mesma norma, reconhecendo a conexão entre os processos, de modo que a resposta integral aos questionamentos ora formulados passou a depender também da apreciação desse processo.

104. Instada a se manifestar, a Anatel discorreu acerca dos fatos e aspectos regulatórios concernentes a sua atuação, descrevendo as medidas e entendimentos que vinham sendo adotados pela entidade. Em especial, informou que foi construída uma solução entre as partes, intermediada pela agência, em que serviço que antes seria inteiramente ofertado pela empresa Base, envolvendo os chips neutros e perfis virtuais, passaria a ser prestado nos moldes tradicionais, com a contratação das

operadoras para o fornecimento de SIM Cards físicos e dos serviços de conectividade SMP.

105. *Com isso, as questões regulatórias envolvendo o modelo de atuação supostamente inovador da Base não foram diretamente enfrentadas pela Anatel na resolução dos casos, passando as operadoras a figurar como prestadoras do SMP usualmente comercializado e a Base, como empresa de SVA, consumidora e usuária desses serviços, posto que parte dela a contratação junto às operadoras, aplicando-se todo o arcabouço regulatório concernente a essa condição.*

106. *Destacou, contudo, que a avaliação de mérito desses casos seguia em andamento, cumprindo etapas intermediárias de instrução na área técnica, não tendo sido ainda apreciada pelo segundo grau de jurisdição e instância administrativa definitiva da agência, isto é, o Conselho Diretor da Anatel. Com isso, ainda não há posicionamento formal da entidade reguladora sobre a possibilidade de prestação do serviço no modelo proposto.*

107. *Questionada acerca da expectativa de prazo para apreciação dos casos pelo Conselho, a Anatel apresentou, em 28/6/2024, a estimativa de oito meses a um ano para que esses processos sejam julgados pelo órgão colegiado da agência. Vale destacar que não compete a esta Corte de Contas a análise regulatória do caso, de modo que a manifestação definitiva da Anatel sobre o assunto é fundamental para a decisão acerca da regularidade do modelo de prestação de serviços supostamente desenvolvido pela empresa Base.*

108. *Sobre o TC 009.688/2023-4, conexo aos autos, o processo foi apreciado pelo Tribunal de Contas da União em 19/6/2024, por meio do Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário. No Voto que acompanhou a decisão, não restou configurada ilegalidade na modelagem adotada nos certames realizados nos estados do Amazonas (AM) e de Alagoas (AL), de modo que o não parcelamento do objeto foi considerado adequado para o atingimento dos objetivos propostos nas licitações conduzidas pelas secretarias estaduais. Com isso, o TCU formou sua opinião acerca dos casos concretos tratados na presente SCN.*

109. *De todo o exposto, portanto, tendo em vista que o prazo de atendimento da presente solicitação, após a prorrogação em caráter excepcional de 180 dias do Acórdão 1.188/2024-TCU-Plenário, encerra-se em 27/8/2024; que a modelagem dos certames conduzidos nos estados do Amazonas e de Alagoas, questionada no REQ 255/2023 (peça 4), foi julgada legal pelo TCU no Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário; que as atas resultantes desses processos licitatórios perderam sua vigência; e que, levando-se em consideração os trâmites processuais próprios da Anatel, a apreciação dos aspectos regulatórios concernentes aos casos pelo Conselho Diretor da entidade pode levar um ano para ser concluída, como informado pela própria agência (peças 33 e 52), propõe-se considerar integralmente atendida a presente SCN, nos termos do art. 14, inciso IV, e art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, comunicando-se os fatos contidos nesta instrução à autoridade solicitante, na forma prevista no art. 19 da Resolução-TCU 215/2008.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. *Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 145/2023/CFFC-P, de 2/8/2023, pela presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 255/2023-CFFC, de 21/6/2023, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro, propondo:*

a) comunicar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Joseildo Ramos; à Exma. Sra. Bia Kicis, que ocupava a presidência da comissão mencionada e enviou a presente solicitação ao TCU; e ao Deputado Federal Aureo Ribeiro, em resposta ao Ofício 145/2023/CFFC-P, de 2/8/2023, referente ao Requerimento 255/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Aureo Ribeiro:

a.1) a decisão que vier a ser adotada no presente processo, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, bem como da presente instrução;

a.2) cópia do Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentaram, no âmbito do TC 009.688/2023-4, conexo aos autos;

b) encaminhar os presentes autos à Presidência do TCU para expedição do aviso com a comunicação da deliberação, nos termos do art. 19 da Resolução-TCU 215/2008;

c) considerar integralmente atendida a solicitação objeto deste processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

d) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o Relatório.

VOTO

A Solicitação do Congresso Nacional em análise foi conhecida mediante o Acórdão 2.521/2013 – Plenário, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

2. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante expediente aprovado pelo Colegiado (Requerimento 255/2023-CFFC, peça 4), requer do TCU a realização de auditoria *“a fim de se apurar possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade ‘VAS ou Serviços de Valor Adicionado’ em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas”*.

3. Consta do requerimento advindo daquela Casa que a empresa Base Mobile (CNPJ 36.163.224/0001-61), inobstante não possuir outorga para a prestação de serviços de telecomunicações, presta serviço móvel pessoal (SMP), na forma de subcontratação de operadoras de telecomunicações, fornecendo tais serviços para os Estados de Alagoas e Amazonas.

4. No âmbito deste Tribunal, consoante destacado pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (peças 10-12), foi identificado processo conexo que aborda o assunto em tela, o TC 009.688/2023-4, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que versa acerca de Denúncia (sigilosa) sobre licitações envolvendo a referida empresa Base Mobile nos Estados de Alagoas, Amazonas e Santa Catarina.

5. O Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário estendeu os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 ao TC 009.688/2023-4, nos termos do art. 14, inciso III, dessa mesma norma, reconhecendo a conexão entre os processos, de modo que a resposta integral aos questionamentos ora formulados passou a depender também da apreciação desse processo.

6. Mencionado processo foi apreciado pelo Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal decidiu que não restou configurada ilegalidade na modelagem adotada nos certames realizados nos estados do Amazonas (AM) e de Alagoas (AL). Dessa forma, o Tribunal analisou os casos concretos referidos na presente SCN.

7. Ao prestar informações ao Tribunal, a Anatel discorreu acerca dos fatos e aspectos regulatórios concernentes a sua atuação, descrevendo as medidas que estão sendo adotadas pela entidade. Informou, ainda, que intermediou acordo entre as partes para que o serviço inteiramente ofertado pela empresa Base, envolvendo os chips neutros e perfis virtuais, passe a ser prestado nos moldes tradicionais, com a contratação das operadoras para o fornecimento de SIM Cards físicos e dos serviços de conectividade via Serviço Móvel Pessoal (SMP).

8. Assim, as questões regulatórias envolvendo o modelo de atuação da empresa Base não foram diretamente enfrentadas pela Anatel na resolução dos casos, passando as operadoras a figurar como prestadoras do SMP usualmente comercializado e a Base, como empresa de Serviço de Valor Adicionado (SVA), consumidora e usuária desses serviços, posto que parte dela a contratação junto às operadoras, aplicando-se todo o arcabouço regulatório concernente a essa condição.

9. Destacou, contudo, que a avaliação de mérito desses casos segue em andamento, cumprindo etapas intermediárias de instrução na área técnica, não tendo sido ainda apreciada pelo segundo grau de jurisdição e instância administrativa definitiva da agência, isto é, o Conselho Diretor da Anatel. Com isso, ainda não há posicionamento formal da entidade reguladora sobre a possibilidade de prestação do serviço no modelo proposto.

10. Cumpre registrar que se encontram em trâmite naquela Agência os seguintes processos que versam sobre a temática discutida na presente SCN: 53500.007326/2023-98, 53500.007313/2023-19, 53500.007321/2023-65, 53500.014175/2023-24, 53500.014421/2023-48 e 53500.015399/2023-53.
11. Questionada acerca da expectativa de prazo para apreciação dos casos pelo Conselho, a Anatel apresentou, em 28/6/2024, a estimativa de oito meses a um ano para que esses processos sejam julgados pelo órgão colegiado da agência. Vale destacar que não compete a esta Corte de Contas a análise regulatória do caso, de modo que a manifestação definitiva da Anatel sobre o assunto é fundamental para a decisão acerca da regularidade do modelo de prestação de serviços supostamente desenvolvido pela empresa Base.
12. Sendo assim, tendo em vista que a modelagem dos certames conduzidos nos Estados do Amazonas e de Alagoas, assim como nos municípios do Estado de Santa Catarina, questionada no REQ 255/2023 (peça 4), foi julgada legal pelo TCU no Acórdão 1.203/2024-TCU-Plenário e que as atas resultantes desses processos licitatórios perderam sua vigência, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de encaminhar as informações ao Congresso Nacional e considerar integralmente atendida a presente SCN, nos termos do art. 14, inciso IV, e art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, comunicando-se os fatos contidos nesta instrução à autoridade solicitante, na forma prevista no art. 19 da Resolução-TCU 215/2008.
13. Adicionalmente, deve ser determinado à Anatel que encaminhe ao TCU, quando ocorrerem, as conclusões dos processos sobre o tema ora analisado que se encontram em trâmite naquela Agência.
14. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1203/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.688/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Agência de Modernização da Gestão de Processos; Comissão Geral de Licitação - CGL; Consorcio de Inovação na Gestão Pública do Município de Garuva; Secretaria de Estado da Educação de Alagoas; Secretaria de Estado de Educação e Desporto.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Mario Henrique Nobrega Martins (OAB/DF 71.629), Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo (OAB/DF 31.421), Romulo Hannig Goncalves da Silva (OAB/DF 69.625) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS e relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades em pregões eletrônicos sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, da Secretaria de Educação de Alagoas e do Consórcio de Inovação na Gestão Pública, representando consórcio de municípios de Santa Catarina, para contratação de serviço de solução de conectividade móvel com fins educacionais, para realização e acompanhamento de atividades pedagógicas não presenciais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, em relação ao Pregão Eletrônico 1/2022 (Consórcio de Inovação na Gestão Pública de municípios de Santa Catarina), ao Pregão Eletrônico 10.667/2022 (Estado de Alagoas), e ao Pregão 1021/2022 (Estado do Amazonas);

9.3 deferir o pedido formulado pelo Procuradores da Agência de Modernização da Gestão de Processos, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, à exceção das peças classificadas como sigilosas, nos termos do art. 62, caput e parágrafo único, c/c o art. 93 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020.

9.4. juntar cópia da presente deliberação, bem como das peças 92 e 147 a 150 destes autos, ao TC 022.918/2023-0, que trata de Solicitação do Congresso Nacional acerca do mesmo tema;

9.5. indeferir o pedido do denunciante para a realização de sustentação oral e para obtenção de cópia de peça sigilosa;

9.6. notificar os interessados e o denunciante acerca desta deliberação; e

9.7. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/92, c/c o art. 236 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 25/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/6/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1203-25/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 009.688/2023-4

Natureza: Denúncia

Órgãos/Entidades: Agência de Modernização da Gestão de Processos; Consorcio de Inovação na Gestão Pública do Município de Garuva; Secretaria de Estado da Educação de Alagoas; Secretaria de Estado de Educação e Desporto

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: Mario Henrique Nobrega Martins (OAB/DF 71.629), Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo (OAB/DF 31.421), Romulo Hannig Goncalves da Silva (OAB/DF 69.625) e outros.

SUMÁRIO: DENÚNCIA A RESPEITO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS PELA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E DESPORTO DO AMAZONAS, DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS E DO CONSÓRCIO DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA. SERVIÇO DE SOLUÇÃO DE CONECTIVIDADE MÓVEL COM FINS EDUCACIONAIS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. OBJETO DE SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO TC 022.918/2023-0. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades em pregões eletrônicos realizados pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, a Secretaria de Educação de Alagoas e o Consórcio de Inovação na Gestão Pública.

2. Adoto como relatório, com ajustes de forma apenas, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), a seguir transcrita, cujos encaminhamentos foram acompanhados pelo corpo diretivo da unidade (peças 145 e 146):

1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregões eletrônicos, sob a responsabilidade das Secretarias de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, da Secretaria de Educação de Alagoas e do Consórcio de Inovação na Gestão Pública, representando consórcio de municípios de Santa Catarina, cujos objetos consistem em serviço de solução de conectividade móvel com fins educacionais, para realização e acompanhamento de atividades pedagógicas não presenciais, composta por licenças de uso de plataforma tecnológica com recursos gestão, controle de acesso a conteúdo *web*, transmissão e proteção de dados, para

formação de ata de registro de preços, na aplicação dos recursos provenientes da União, nos termos da Lei 14.172/2021.

2. Os seguintes certames foram, originalmente, objeto da denúncia: i) Pregão Eletrônico 10.667/2022 da Agência de Modernização da Gestão de Processos (Amgesp), autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, o qual tem como cliente a Secretaria de Estado de Educação de Alagoas – Seduc/AL (peça 5); ii) Pregão Eletrônico 1021/2022 da Central de Serviços Compartilhados do Amazonas, o qual tem como cliente a Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas – Seduc/AM (peça 6); e iii) Pregão Eletrônico 1/2022 do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga), o qual tem como destinatários municípios consorciados do Estado de Santa Catarina (peça 4).

HISTÓRICO

3. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

- a) agrupamento indevido de itens em um único lote, para fornecimento de *hardware*, *software*, gestão e conexão à *internet*, que o gerou restrição da competitividade, direcionamento do certame a certos grupos societários, por serem os únicos capazes de fornecer tudo o que foi exigido nos editais;
- b) ausência de elementos técnicos (estudos e pareceres) aptos a fundamentar o modo de serviço previsto nas licitações; verifica-se ineficácia do modelo adotado, pois a intermediação é descabida e a modelagem não se adequa ao escopo da contratação;
- c) instrumentalização do direito fundamental à conectividade e utilização de destinatários da política pública como cobaias de um experimento tecnológico, o qual nunca foi adotado antes na administração pública; e
- d) definição da natureza do objeto como Serviços de Valor Adicionado (SVA), sobre o qual incide o Imposto Sobre Serviços (ISS), em detrimento da definição como Serviço Móvel Pessoal (SMP), o qual possui isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), resultou em oneração tributária.

4. Na instrução inicial (peça 18), relativamente à suposta irregularidade referente ao item ‘c’ (instrumentalização do direito fundamental à conectividade e utilização de destinatários da política pública como cobaias de um experimento tecnológico), constatou-se a ausência de plausibilidade jurídica.

5. Ademais, concluiu-se pela plausibilidade da suposta irregularidade relativa ao item ‘a’ (agrupamento indevido de itens em um único lote) e por não ser possível concluir sobre a plausibilidade em relação aos itens ‘b’ (ausência de elementos técnicos aptos a fundamentar o modo de serviço previsto nas licitações) e ‘d’ (oneração tributária).

6. Assim, propôs-se a realização de oitivas prévias e diligências das UJs contratantes e das empresas vencedoras dos certames. Com base na delegação de competência dada pelo Relator, por meio da Portaria-MIN-VR 1/2019, bem como na subdelegação conferida pela Portaria AudContratações 1/2023, foi acolhida a proposta da citada instrução (peça 19).

7. O Relator manifestou-se no processo somente em relação a pedidos de acesso aos autos e de prorrogação de prazo (peça 73).

8. Após, houve resposta da Seduc/AL (peça 78) e da Seduc/AM (peças 87-90) e apresentação de novos elementos pela denunciante (peças 91-93 e 101-105).

9. Promovidas as oitivas prévias e diligências quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, após a contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Contextualização do programa de conectividade criado por meio da Lei 14.172/2021

10. A Lei 14.172/2021 dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. Conforme art. 2º da citada Lei, a União se responsabilizou por entregar aos Estados e ao Distrito Federal o valor de R\$ 3.501.597.083,20, para aplicação, pelos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, em ações para a garantia do acesso à internet, com fins educacionais, aos estabelecimentos de ensino, aos alunos e aos professores da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19.

11. O prazo para aplicação dos recursos transferidos inicialmente acabaria em 31/12/2021 (redação original do art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021); todavia, após alterações da referida norma, por meio da Lei 14.640/2023, os recursos agora devem ser aplicados até 31/12/2026, com prestação de contas até 31/3/2027. Cabe ressaltar que o prazo de aplicação dos recursos foi um dos pontos tratados no TC 006.959/2022-9 (Consulta), que originou o Acórdão 1891/2022-TCU-Plenário, relator ministro Walton Alencar.

12. A Lei 14.172/2021 foi regulamentada pelo Decreto 10.952/2022, que, em seu art. 9º, estabeleceu que os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas, na Plataforma +Brasil, dos recursos recebidos da União, observada a regulamentação editada pelo FNDE.

II. Do Programa Internet Brasil

13. Por meio da Lei 14.351/2022, foi instituído o Programa Internet Brasil, no âmbito do Ministério das Comunicações, com a finalidade de promover o acesso gratuito à internet em banda larga móvel aos alunos da educação básica integrantes de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) matriculados na rede pública de ensino, nas escolas das comunidades indígenas e quilombolas e nas escolas especiais sem fins lucrativos que atuam exclusivamente nessa modalidade.

14. O programa é financiado pelo Ministério das Comunicações (MCom), por meio do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão firmado com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) (peça 141), e tem escopo definido para até 770.000 alunos, para viabilizar o desenvolvimento de um modelo de negócio inovador com o uso de eSIM cards neutros (ou ‘chips neutros’), desvinculados de operadora.

15. Assim, a organização social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) vem executando um piloto desse programa, cujas informações podem ser acessadas no sítio eletrônico <https://www.rnp.br/rnp-internet-brasil>. Conforme informações constantes no sítio eletrônico acima (consulta em 6/2/2024), o programa se destina a uma parcela significativa da população que, apesar de possuir telefone celular, tem dificuldade para encontrar sinal gratuito de wi-fi em locais públicos ou contratar pacotes de dados das operadoras de telefonia. Assim, o programa busca promover a inclusão digital desses alunos, possibilitando o acesso a recursos educacionais digitais, aplicativos de programas governamentais, canais de notícias, entre outros.

16. Cabe considerar que, conforme consta no sítio eletrônico da RNP (peça 140), as empresas contratadas para o Programa Internet Brasil foram Dry Company Tecnologia do Brasil S/A e Nuh! Digital Ltda. (como operadoras, para fornecimento dos perfis elétricos e pacotes de dados), B2 Telecomunicação Ltda. (para fabricação dos ‘chips’ e análise de tráfego, fornecendo a plataforma de gerenciamento e serviço de acompanhamento estatístico não individualizado) e Globetrans Logística, Transporte e Distribuição Ltda. (empresa de logística, para armazenamento, manipulação e logística). Trata-se, portanto, de solução aparentemente divisível. Adicionalmente, cabe informar que a B2 Telecomunicação Ltda. possui sócios em comum com a Base Soluções de Integração em Tecnologia e Informática Ltda. e com a KTI – Integração em Tecnologia Ltda., que são as empresas contratadas, individualmente ou em consórcio, nas contratações que são objeto da análise destes autos.

17. Assim, de modo a subsidiar a análise destes autos, entende-se necessário promover **diligência** da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), nos termos constantes na proposta de

encaminhamento, de modo a contribuir na análise da viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais (sem parcelamento), bem como sobre a viabilidade técnica do seu parcelamento.

III. Da Solicitação do Congresso Nacional – TC 022.918/2023-0

18. Foi protocolada uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC 022.918/2023-0, a sob a relatoria do Ministro Antonio Anastasia e responsabilidade técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) – com o objetivo de se apurar possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade “VAS” ou “Serviços de Valor Adicionado” (SVA) em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas, e que, dentre seus pontos, questiona a validade de a sociedade empresária Base Serviço de Integração Móvel Ltda., prestar serviço de conectividade móvel sem autorização prévia da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), podendo ter reflexo nestes autos.

19. Em 6/12/2023, foi prolatado, nos autos desta SCN, o Acórdão 2521/2023-TCU-Plenário, que, por meio do item 9.2, estendeu os atributos definidos no art. 5º da Resolução - TCU 215/2008 a esta denúncia, nos termos do art. 14, inc. III, da mesma Resolução, razão pela qual estes autos possuem natureza urgente e tramitação preferencial.

20. Nesse sentido, cabe transcrever trecho constante do Relatório do citado Acórdão:

Ao final de março de 2023, a Associação Brasileira da Operadora Móvel Virtual (Abratual) registrou, junto à Anatel, uma representação contra cautelar emitida pela Agência em favor da empresa Base Serviço de Integração Móvel Ltda. (Base). A empresa foi vencedora de licitações estruturadas como de Serviços de Valor Adicionado (SVA) para implementação da Lei 14.172, de 10 de junho de 2021, que dispõe sobre a assistência da União aos Estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública.

(...)

A Base foi selecionada pela RNP para fornecer o chip neutro para o Programa Internet Brasil, enquanto prestadoras de serviços SMP foram selecionadas em processo licitatório a parte para prover o serviço de conectividade, conforme previsto em legislação.

Ocorre que, valendo-se do fato de a RNP ter selecionado a Base para serviços de fornecimento de plataforma para gestão de chips de acesso móvel, **essa empresa foi declarada vencedora para fornecimento desses serviços em editais patrocinados pelos estados do Amazonas e Alagoas. E, nesses editais, a Base foi encarregada de realizar toda a operação, incluindo o serviço de conectividade, sob a alegação de se tratar de SVA - um serviço de tecnologia da informação, o que foi alvo de questionamentos pelas empresas de telefonia detentoras de outorgas de prestação de SMP (serviço móvel pessoal) bem como, mais recentemente, pelas prestadoras de MVNO, reunidas na Abratual.**

Em medida cautelar, no entanto, a Anatel determinou que as empresas de telefonia (Claro, Tim e Vivo) assegurem à Base a disponibilidade de perfis elétricos para atender as licitações nos estados do Amazonas e de Alagoas. E, em caso de não cumprimento, as operadoras ficam sujeitas a multa de até R\$ 2 milhões. A Agência estabeleceu ainda que a Base e as operadoras concebam relacionamento contratual em conformidade com a regulamentação para o adequado provimento dos serviços.

E foi nesse contexto que a cautelar dada pela Anatel ensejou a representação da Abratual, entidade que representa as operadoras de telefonia móvel virtual.

No documento, a Associação assevera que a Base não consta como licitante no processo do governo do Amazonas, mas uma empresa coligada chamada KTI - Integração em Tecnologia Ltda. Essa mesma empresa havia sido, recentemente, desclassificada em processo licitatório em Mato Grosso por não atender exigência de possuir outorga da Anatel para prestação de serviços de conectividade. Assegura ainda

que a " (...) licitação para contratação de 'Plataforma de Conectividade' objetivando a administração de serviços de SMP (serviço móvel pessoal) por meio de acesso a perfis elétricos, sem que o licitante tenha contratos existentes com as empresas prestadoras dos serviços de SMP ou de uma MVNO é um absurdo".

No entendimento da Abratual, **a Anatel não apresentou argumentos e razões suficientes para esclarecer se a Base, como prestadora de serviços SVA, está ou não apta a prestar serviços de telecomunicações** para fornecer a conectividade pretendida nas licitações (serviços de SMP) daqueles dois estados.

A Associação afirma, também, ser inadmissível que uma empresa prestadora de SVA preste serviços de SMP. Acrescenta que a Anatel deixou de agir em sua função preventiva de fiscalização e, agora, **em medida cautelar, provoca distorções ao obrigar que "empresas prestadoras de SMP atendam uma demanda de uma empresa de SVA", que "ganhou licitações eivadas de vícios".** E conclui serem incompreensíveis as razões que fundamentam a cautelar, uma vez que, se concretizadas as negociações entre as operadoras de telefonia e a Base, essa empresa passaria a ser uma gestora de serviços de telecomunicações, sem licença e sem qualquer compromisso com as obrigações regulatórias.

A Abratual critica ainda o modelo tributário da empresa Base, o qual considera uma "artimanha" tributária. Assegura que, **caso uma operadora móvel fosse contratada na licitação, caberia a ela arcar com as obrigações junto ao consumidor e pagar tributos como o ICMS,** no entanto, a Base, como SVA, só estaria sujeita ao recolhimento do **Imposto sobre Serviços (ISS),** de monta muito inferior.

(grifos no original)

21. Ainda no Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário, constou comando para realização de diligência à Anatel, nos seguintes termos:

9.4. diligenciar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fulcro no art. 10, § 1º, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de quinze dias, esclareça:

9.4.1. qual o embasamento legal que permite que a empresa Base Mobile (CNPJ 36.163.224/0001-61), a qual não dispõe de outorga para a prestação de serviços de telecomunicações, preste serviço móvel pessoal (SMP), na forma de subcontratação de operadoras de telecomunicações;

9.4.2. se a empresa Base Mobile, prestadora de serviço de valor adicionado (SVA) descrito como plataforma de conectividade móvel, deve observar os regulamentos da Anatel, a exemplo do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC);

9.4.3. na hipótese do item anterior, se o consumidor final deve ter conhecimento de qual empresa de telecomunicação efetivamente lhe prestou o serviço, e se esse foi adequado ou não;

9.4.4. na hipótese de subcontratação de serviços móveis, a quem competirá receber e processar pedidos de informação e reclamações relacionadas aos serviços prestados pelas operadoras de SMP, haja vista que são fornecidos por meio de contratos privados entre empresas;

9.4.5. de que forma uma empresa prestadora de serviço SVA de conectividade, a exemplo da empresa Base Mobile, que não possui autorização para a prestação de serviços de telecomunicação, deve responder à Anatel, uma vez que não detém outorga de serviço de telecomunicações;

9.4.6. quais são as responsabilidades das empresas de SVA e como elas são fiscalizadas;

9.4.7. quais tributos as empresas prestadoras de serviço SVA devem recolher; e

9.4.8. qual empresa é a responsável pelo recolhimento dos tributos referentes à prestação do SMP;

22. Verifica-se, portanto, que o foco principal da SCN é a avaliar a compatibilidade das

contratações que vem sendo realizadas com os termos definidos na Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT) e no RGC da Anatel.

23. Cabe asseverar que a análise efetuada nestes autos não adentrará – enquanto foco principal – na análise dos marcos legais e na aderência das contratações a tal normatização. Assim, à exceção dos pontos tratados nos itens 9.4.7 e 9.4.8 acima, que se referem aos argumentos acerca da economicidade da contratação, as respostas aos demais itens não serão objeto de qualquer análise nestes autos, de modo a evitar conflito com a análise a cargo da AudComunicações no âmbito da referida SCN, apesar de eles terem reflexo na análise de mérito deste TC.

24. Por fim, quanto a este ponto, cabe ressaltar que a AudComunicações, em instrução e pronunciamentos às peças 22-24 daqueles autos, propôs a prorrogação do prazo de atendimento da SCN por noventa dias, nos termos do art. 15, § 2º, da Resolução - TCU 215/2008, bem como a juntada da decisão que vier a ser adotada no âmbito da SCN aos presentes autos, o que foi acolhido pelo Relator, dando origem ao Acórdão 226/2024-TCU-Plenário.

25. Nesse sentido, de modo a contribuir na análise da SCN, cabe **juntar** cópia da decisão que vier a ser proferida (despacho e/ou relatório, voto e acórdão) ao TC 022.918/2023-0.

IV. Solução alternativa à contratação em lote único, objeto das contratações ora questionadas

26. As contratações ora questionadas têm por objeto a contratação de solução de conectividade móvel integrada, do tipo “plataforma como serviço” (Platform as a Service – PaaS), compreendendo licenças anuais de uso da plataforma tecnológica em *cloud computing*, com recursos de gestão, controle, conectividade móvel e *cyber* segurança para viabilizar o acesso eficaz de alunos e professores às ferramentas de uso remoto, a exemplo da descrição complementar do objeto do Pregão Eletrônico 10.667/2022 (peça 5, p. 28), realizado pela Amgesp para a Seduc/AL, sendo que os outros dois certames objeto da denúncia inicial possuem objeto muito semelhante.

27. De acordo com o constante nos autos, a exemplo da manifestação da Anatel (peça 90), essa solução é considerada um Serviço de Valor Adicionado (SVA), nos termos dos arts. 60 e 61 da LGT:

Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.

§ 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

§ 2º Estação de telecomunicações é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis.

Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.

28. O art. 3º da Lei 14.172/202, que embasa as contratações ora em análise, estabelece as finalidades de utilização dos recursos:

Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023)

I - contratação de soluções de conectividade móvel para a realização e o acompanhamento de atividades pedagógicas não presenciais, vinculadas aos conteúdos curriculares, por meio do uso de tecnologias da informação e da comunicação, pelos beneficiários desta Lei, com prioridade para os alunos do ensino médio, os alunos do ensino fundamental, os professores do ensino médio e os professores do ensino fundamental, nessa ordem;

II - utilização de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) para aquisição de terminais portáteis que possibilitem acesso a rede de dados móveis para uso pelos beneficiários desta Lei, com prioridade para os alunos do ensino médio e os professores do ensino médio, nessa ordem.

II – aquisição de dispositivos eletrônicos e terminais portáteis que possibilitem acesso a rede de dados móveis ou a rede sem fio para uso pelos beneficiários desta Lei nos estabelecimentos públicos de ensino ou fora deles; (Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023)

III – contratação de serviços de acesso à internet em banda larga, por prestadoras autorizadas, e de conexão de espaços dos estabelecimentos públicos de ensino a uma rede sem fio; (Incluído pela Lei nº 14.640, de 2023)

IV – aquisição de equipamentos necessários para a conexão de ambientes de estabelecimentos públicos de ensino a redes sem fio. (Incluído pela Lei nº 14.640, de 2023)

29. Todavia, em que pese o disposto do art. 3º, inc. I, acima citado não trazer menção aos conceitos de SMP ou SVA, nada impediria a contratação em itens separados, nos termos estabelecidos no art. 15, inc. IV, da Lei 8.666/1993 ou no art. 47, inc. II, da Lei 14.133/2021. Nesse sentido, a RNP contratou as empresas elencadas no item 11.3 desta instrução para o piloto do Programa Internet Brasil, em que pese tal contratação estar embasada na Lei 14.351/2022.

30. Assim, alternativamente às contratações de SVA ora em análise, em lote único, seria possível a contratação de serviço móvel pessoal (SMP), diretamente com as operadoras de telefonia, e o fornecimento da plataforma com uma segunda empresa ou consórcio, dividindo o objeto e, assim, ampliando as possibilidades de competição.

31. Por exemplo, o Pregão 6/2021 (edital: peça 100), promovido pela Prefeitura de Fortaleza, tinha por objeto a contratação de fornecimento de *sim cards* (popularmente conhecidos como ‘chips’) com pacote de dados, para distribuição aos alunos. Este certame não indicou a Lei 14.172/2021 como fundamento, mas sim a Lei 13.979/2020, editada para contratações decorrentes da pandemia de Covid-19. Assim, em complemento a uma contratação para fornecimento de *sim cards* (SMP), verifica-se que seria possível a contratação da plataforma, em separado, ambas com base na Lei 14.172/2021.

V. Dos novos elementos apresentados pela denunciante

32. A denunciante apresentou novos elementos, às peças 91-92 e 101-105.

33. À peça 91, de 2/10/2023, após fazer breve resumo do constante na inicial, teceu, em suma, as seguintes considerações:

a) tem-se constatado uma evidente proliferação de editais ou de adesões a atas de registros de preço que possuem idêntico objeto aos termos dos pregões eletrônicos ora impugnados, mencionando, especificamente, o i) Pregão Eletrônico 85/2022, conduzido pela Prefeitura de Nova Lima - MG, e vencido pela KTI Integração em Tecnologia Ltda., em lote único, por R\$ 945.520,00; ii) o Pregão Eletrônico 1/2023, conduzido pela Secretaria de Estado de Educação de Goiás (Seduc/GO), arrematado pela Base Serviço de Integração Móvel Ltda., por R\$ 63.468.000,00; e iii) o Pregão Eletrônico 1/2022, conduzido pelo Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal de Florianópolis - SC, adjudicado à Base Serviço de Integração Móvel Ltda., por R\$ 98.000.000,00;

b) foi elaborado parecer técnico pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPQD (peça 92) tratando, em suma, das imprecisões técnicas, riscos às redes e seus usuários, e incompatibilidade de processos operacionais associados ao pleito apresentado pela empresa Base Mobile para o fornecimento de perfis elétricos de assinantes, seu provisionamento e gerenciamento remoto em dispositivos equipados com *embedded Subscriber Identity Module* (eSIM);

c) verificou-se na análise técnica procedida, a existência das seguintes inconsistências na modelagem adotada pelos pelo Consórcio Ciga e pelos Estados do Amazonas e de Alagoas (agora replicada, também, pelos Estados da Bahia e de Goiás):

c.1) as solicitações realizadas pelas denunciadas, enquanto interessadas, não se encontram dentro do catálogo de ofertas regulares outorgadas para a prestação do serviço móvel pessoal, logo, as ações das empresas denunciadas demonstram uma extrapolação do art. 61 da Lei 9.472/1997;

c.2) os serviços a serem prestados não se adequam a uma lógica de “serviço de prateleira”, de modo que os modelos que mais se aproximam às pretensões das empresas denunciadas demandariam que estas possuíssem autorização para a exploração de serviço móvel pessoal por meio de rede virtual;

c.3) seria necessário, para o cumprimento das pretensões das empresas denunciadas, a realização de uma série de customizações e homologações de sistemas de operações e negócios, de forma que se desconstitui uma lógica padrão de serviço de valor adicionado;

c.4) a modelagem criada deixa de se ater a aspectos relevantes, como a obrigação que as prestadoras possuem de vincular um perfil de assinante a um CPF ou CNPJ, visando a dificultar o uso dos sistemas de telecomunicações em ações criminosas;

c.5) desconsidera-se que, na modalidade de parceria que as denunciadas pretendem adotar, há procedimentos e integrações extremamente custosas do ponto de vista financeiro e operacional, uma vez que as solicitações provenientes de interessados no serviço móvel pessoal por meio de rede virtual (ou *Mobile Virtual Network Operators - MVNOs*) se dá mediante acordo com as prestadoras de serviços (ou *Mobile Network Operators - MNOs*);

c.6) para que haja as parametrizações devidas, deve haver uma homologação por meio de testes a serem realizados para a comprovação da certificação na rede móvel da *MNO*;

c.7) a solução apresentada pelo grupo econômico Base Mobile está baseada na especificação *eSIM M2M* da *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA), o que demanda uma expertise própria, com demandas específicas – por exemplo – a respeito da segurança dos dispositivos;

c.8) ausência de planejamento prévio a respeito da capacidade de atendimento adequado a determinadas regiões, principalmente nos Estados do Amazonas e de Alagoas, o que pode causar congestionamento de rede, quedas de chamadas e interrupções e problemas na qualidade do serviço, especialmente para aplicativos que exijam uma conexão de alta qualidade, como streaming de vídeo ou jogos online; como consequência, a queda brusca na qualidade do serviço não afetará apenas aquelas pessoas que o acionam a partir dos perfis elétricos administrados pela Base, mas todas as pessoas da região que utilizem aquele determinado serviço de telefonia, ou seja, o pico de acessos afetará indiscriminadamente os usuários de Serviços Móveis Pessoais (SMP);

c.9) a queda na qualidade dos serviços pode gerar impactos outros às empresas de *MNO*, como o dano à reputação da marca e a perda de receita;

c.10) não há elementos técnicos que possam evidenciar como se dará o suporte técnico aos usuários, o que, de igual forma, acarretará danos diretos às operadoras; e

c.11) verificou-se, também, a existência de inconsistências em relação a diversos aspectos de segurança, inclusive no que diz respeito ao trânsito de informações sensíveis.

34. A maioria dos apontamentos do laudo do CPQD se refere ao objeto da SCN mencionada no tópico anterior, pois tratam dos contornos legais e dos marcos regulatórios do serviço, ao que se

proporá que a peça 92 seja **juntada aos autos da SCN**, pois pode ser útil ao deslinde daquele processo.

35. Com relação aos demais apontamentos, a licitação da Prefeitura de Nova Lima - MG foi considerada de baixa materialidade em comparação às demais, ao que não receberá tratamento neste momento. A licitação que teria sido realizada pelo Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal de Florianópolis - SC não foi localizada.

36. Em relação ao certame promovido pela Seduc/GO (Pregão Eletrônico 1/2023), foram obtidos os elementos juntados aos autos (peças 126-138). A contratação adotou, de fato, modelagem bastante semelhante aos pregões que já estavam em análise anteriormente (edital: peça 126). O projeto pedagógico (peça 127) trouxe a justificativa da contratação, mas não consta, ao menos naquele documento, comparação com outros modelos, a exemplo da divisão entre o serviço de dados e a plataforma em si.

37. Houve questionamentos das operadoras Tim, Claro e Vivo em relação ao edital da Seduc/GO (peças 131-134). Por exemplo, no questionamento da Tim constou o seguinte (peça 131, p. 3-4):

Compete-nos ressaltar que existem no mercado nacional diversos serviços que atendem plenamente as necessidades da Secretaria de Educação e de complexidade muito inferior assim como seus custos, inclusive essa Ilma. Administração foi deveras informada e instada a se manifestar a esse respeito quando ainda da fase interna da licitação seja por e-mail seja nas reuniões presenciais que contou com a participação das demais operadoras de telefonia atuantes nesse Estado.

Todavia, essa Ilma. Secretaria ignorou total e absolutamente todas as informações prestadas pelas operadoras e lançou o presente edital exatamente nos mesmos moldes daqueles realizados pelas Secretarias Estaduais de Educação do Amazonas, Bahia e Alagoas, ou a pedido desses órgãos, o atual projeto foi elaborado e está totalmente direcionado para um único grupo econômico.

[...] Pelo exposto, sugerimos que essa Administração reveja todo o processo de contratação de forma que exija a apresentação do Termo de Autorização para SMP, descarte a contratação do projeto de “chip neutro” e a realize mediante credenciamento nos moldes das demais Secretarias Estaduais de Educação, para que se promova a igualdade de competição e garanta a observância da obtenção da melhor proposta para a Administração.

Caso contrário, a contratação do conhecido “chip neutro” cerceia a participação das empresas de telecomunicação móvel no certame, direcionando e viciando o edital. Nesta esteira, tal instrumento convocatório está lesando o erário, pois compromete a competitividade do certame e viola o princípio da Igualdade, Impessoalidade e da busca da melhor proposta para a Administração.

Diante do exposto, licitar objeto que não pode ser atendido pela maioria das operadoras, frustrando o caráter competitivo da licitação, é ato ilegal e deve ser corrigido, ou seja, deve a Administração, ante aos fatos suspender o processo e realizar o procedimento determinado pela Lei e regulamentos atinentes à matéria.

38. A resposta da Seduc/GO foi a seguinte (peça 131, p. 4):

Quanto ao trecho "Compete-nos ressaltar que existem no mercado nacional diversos serviços que atendem plenamente as necessidades da Secretaria de Educação e de complexidade muito inferior assim como seus custos, inclusive essa Ilma.", na fase interna foi dada oportunidade às 3 Operadoras Tim, Vivo e Claro de demonstrarem a solução mais aderente que tinham disponível para o presente objeto. Nessa oportunidade, fizemos uma Prova de Conceito que demonstrou claramente a incapacidade da solução ofertada em atender a todos os requisitos exigidos pelo projeto e exigidos em Lei (Lei 14.172/2021). Diante disso analisamos outras possibilidades de solução que pudessem atender ao projeto e à legislação, sem perder a ampla competitividade. E chegamos no modelo que ficou especificado a partir do Edital publicado. Inclusive o Edital permite uma forma da participação das Operadoras a

partir da associação com Brockers que fazem o papel de "concentradores" do serviço das Operadoras dentro da plataforma de gestão de acesso.

Então não há nenhuma barreira intransponível no Edital à competitividade e nesse sentido, não há o favorecimento a nenhum grupo econômico. No Edital buscamos o interesse do Estado e da SEDUC relacionado ao desenvolvimento educacional. Sempre que foi possível, a SEDUC atendeu a todos os pedidos de informações das Operadoras durante a fase interna.

Com relação a revisão do modelo de contratação ela não será feita, visto que as colocações realizadas pela requerente são improcedentes. As sugestões acima colocadas estão em desacordo com o Projeto Educacional, a lei federal relacionada já que o controle de acesso apresentado pelas Operadoras se mostrou insuficiente, restringem a competitividade e tentam direcionar a prestação do serviço para as Operadoras, sendo que elas não possuem sozinhas esse Serviço de Valor Agregado que a SEDUC pretende contratar, a Prova de Conceito demonstrou isso.

39. O questionamento da Tim (peça 131) ainda trouxe alegações acerca da necessidade de termo de autorização da Anatel para prestação de serviço de conectividade móvel, da redução da velocidade após o consumo total da franquia, da ausência de solução que irá armazenar e realizar o download de perfil para os *sim cards* dos alunos, da ausência de regras claras e transparentes para troca das operadoras, dos critérios de avaliação, da ausência de: i) distribuição geográfica dos chips, ii) de prazo mínimo para ativação dos serviços, de requisitos para a integração das plataformas, iii) de diretrizes e responsabilidades envolvendo os dados pessoais, da proteção de dados e faturamento, da pesquisa de mercado, da garantia de cumprimento da qualidade do atendimento, da personalização dos chips e da possibilidade de participação de empresas em consórcio.

40. Cabe ressaltar que houve resposta da Seduc/GO para todos os pontos questionados. Constata-se, portanto, que a maioria dos questionamentos acima refere-se à própria viabilidade (ou funcionamento) da solução adotada.

41. O certame foi vencido pela Consórcio Conecta+ GO, integrado por B2 Telecomunicação Ltda, Base Serviço de Integração Móvel Ltda e KTI – Integração em Tecnologia Ltda. (peça 142), apesar de os documentos do certame juntados aos autos somente fazerem referência à Base Serviço de Integração Móvel Ltda.

42. Não houve outros participantes na licitação, o que evidencia, mais uma vez, a total ausência de competitividade nas contratações ora em análise. O valor homologado do certame foi de R\$ 63.468.000,00, correspondente a R\$ 154,80 para cada uma das 410.000 licenças objeto do certame (peça 137), que possui 60 Gb de dados de franquia por licença (5 Gb por mês). O Contrato 31/2023 foi firmado em 11/5/2023 entre a Seduc/GO e o Consórcio Conecta+ GO, pelo valor total adjudicado, e prazo de vigência de doze meses (peça 91, p. 22).

43. Conforme disposto nos itens 3.4 e 3.5 da minuta de contrato (peça 126, p. 34), o acesso de doze meses da licença conta a partir da data de ativação do chip que deve ser feita via Plataforma (sendo que o chip já deve chegar ativado para o beneficiário) e o pagamento pelos serviços prestados tinha previsão de ocorrer da seguinte forma:

3.4. O DISPOSITIVO DE ACESSO terá capacidade de processamento 60 GB por ano para cada unidade ativada, além de oferecer a possibilidade de configuração/parametrização das regras de distribuição mensal desta capacidade contratada ao longo dos meses de vigência da licença de uso (12 meses).

3.4.1 O acesso de 12 meses da licença conta a partir da data de ativação do chip que deve ser feita via Plataforma, o chip já deve chegar ativado para o beneficiário. 3.5. A PLATAFORMA deverá ser disponibilizada à CONTRATANTE por meio da geração de licenças de uso (subscrição) com pagamento de 20% do valor na solicitação delas após a preparação inicial e de 80% após o recebimento dos chips que devem vir já ativados. Cabendo à CONTRATADA a emissão das respectivas Notas Fiscais de Serviço incidindo os devidos tributos Federais e Municipais que couberem.

3.5. A PLATAFORMA deverá ser disponibilizada à CONTRATANTE por meio da geração de licenças de uso (subscrição) com pagamento de 20% do valor na solicitação delas após a preparação inicial e de 80% após o recebimento dos chips que devem vir já ativados. Cabendo à CONTRATADA a emissão das respectivas Notas Fiscais de Serviço incidindo os devidos tributos Federais e Municipais que couberem.

44. Segundo o sítio eletrônico do programa (<https://site.educacao.go.gov.br/conectividade-movel.html>, acesso em 3/2/2024) no âmbito da Seduc/GO, em 2023 foram entregues 147.862 'chips' (*sim cards*), considerando escolas das redes estadual e municipal. Além disso, decorrente de outro certame, também foram entregues *tablets* para alunos carentes, também com base na Lei 14.172/2021.

45. Assim, considerando que, ao contrário dos certames que já eram objeto da denúncia, o contrato decorrente do Pregão 1/2023 da Seduc/GO já vem sendo executado, cabe promover **diligência** à Seduc/GO, nos termos constantes na proposta de encaminhamento, com o propósito de obter elementos da fase interna da contratação, bem como da fase de execução do Contrato 31/2023, de modo a analisar a viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade técnica do parcelamento da solução.

46. Retomando as alegações da peça 91, a denunciante, baseada no citado laudo da CPQD, alega o seguinte (peça 91, p. 11-12):

20. Oportuno salientar que em mais de um momento, a Base Mobile pareceu não compreender perfeitamente o modelo que está propondo, uma vez que cita, em sua requisição, dispositivos extremamente complexos inexistentes em formato off the shelf. É o caso do item 3.1.1 da RFP v1.5 rev01, que assim estabelece: Item 3.1.1 A CONTRATADA deverá disponibilizar um portal para o gerenciamento dos Perfis elétricos (ICCID's) contratados.

(...)

21. Observe, ainda, o item 3.1.7, que trata do gerenciamento de APNs (Pontos de Acesso): A CONTRATADA deverá fornecer a possibilidade de alterar entre APN pública e privada via portal de gerenciamento da CONTRATADA. No entanto, essa não parece ser uma possibilidade para a maioria dos smartphones atuais:

(...)

47. Um dos pontos que suscitam dúvidas quanto à capacidade de execução dos objetos contratados é a possibilidade de troca remota de operadora, isto é, um mesmo *sim card* poder operar em redes de telefonia de operadoras distintas. Nesse sentido, as especificações dos termos de referência e projeto básico avaliados assim dispõem:

Termo de Referência do PE 10.667/2022 - Amgesp/Alagoas (peça 5, p. 43)

6.8.2 O Dispositivo de Acesso fornecido pela CONTRATADA deve realizar a conexão à PLATAFORMA por meio das redes de telefonia móveis (3G ou 4G) de, pelo menos, 02 das operadoras de telefonia móvel atuantes nacionalmente e nas localidades, priorizando sempre a operadora com melhor infraestrutura de conectividade (sinal de cobertura), sendo certo que nenhuma área do estado de Alagoas que possuir cobertura (perfil elétrico) de operadora de telefonia poderá ficar desassistida pela CONTRATADA. Caso o Dispositivo de Acesso fornecido pela CONTRATADA seja um SIMCARD sem função de troca remota de operadora, a CONTRATADA deverá fornecer o chip com a melhor cobertura de operadora por região, devendo o custo de logística da troca de operadora ser de responsabilidade da CONTRATADA.

Termo de Referência do PE 1/2002 - CIGA (peça 4, p. 37)

5.4.2. O Dispositivo, fornecido pela CONTRATADA, deverá realizar a conexão à Plataforma por meio das redes de telefonia móvel (3G ou 4G) de, pelo menos, 02 (duas) das operadoras de telefonia móvel atuantes nacionalmente e nas localidades, priorizando sempre a operadora com melhor infraestrutura de conectividade (sinal de cobertura e qualidade de banda).

Projeto Básico do PE 1021/2022 - Amazonas (p. 115, p. 11)

3.11.2 O Dispositivo de Acesso fornecido pela CONTRATADA deve realizar a conexão à PLATAFORMA por meio das redes de telefonia móveis (3G ou 4G) de, pelo menos, 02 das operadoras de telefonia móvel atuantes nacionalmente e nas localidades, priorizando sempre a operadora com melhor infraestrutura de conectividade (sinal de cobertura).

Termo de Referência do PE 1/2003 - Goiás (peça 126, p. 20 e p. 34)

8.4.4. A PLATAFORMA deve permitir a realização da mudança do provedor de conectividade ou da operadora de telefonia móvel de forma remota (sem troca do chip/dispositivo móvel), a partir de um comando eletrônico da central de monitoramento da CONTRATADA.

8.5. Os comandos à distância para execução da substituição remota do provedor de conectividade ou da operadora de telefonia móvel deverão seguir um protocolo definido e aprovado pela CONTRATANTE na fase de implantação da PLATAFORMA;

8.6. Para troca de operadora a CONTRATADA deve seguir critérios de melhor cobertura em cada localidade onde o aluno ou professor estiver acessando a plataforma educacional da Secretaria.

(...)

4.6 De modo a flexibilizar o certame será aceito a participação de Consórcios de empresas formadas por Brockers ou equivalentes com 2 ou mais Operadoras Nacionais a partir de chips tradicionais (SIM Cards), desde que se comprometam com os custos logísticos adicionais que isso acarretará, tanto na distribuição dos chips como no suporte aos usuários, já que nesse caso a mudança remota de Operadora não será possível. Fica dispensado para esse tipo de Licitante a demonstração na Prova de conceito do Anexo II da funcionalidade de troca remota de Operadora, porém o licitante deverá demonstrar capacidade logística de atendimento em todo Estado de Goiás pelo menos nas 40 Regionais de Ensino (<https://site.educacao.go.gov.br/coordenacoes-regionais/>).

48. Nesse sentido, esse ponto deve ser objeto de atenção, uma vez que as contratadas podem não estar conseguindo executar o objeto de acordo com o que foi definido nos editais e anexos das contratações ora em análise.

49. Além disso, outro ponto que deve ensejar atenção nestes autos é a possibilidade de as contratadas não conseguirem acordo com as operadoras de telefonia para a obtenção dos *sim cards*. Conforme pode-se constatar à peça 90, relativo aos certames do Amazonas e de Alagoas, há um claro e evidente embate entre as operadoras de telefonia, notadamente Tim, Claro e Vivo (Telefônica), e as empresas do grupo Base Mobile, que estão vencendo os certames ora em análise.

50. O mesmo embate pode ser verificado no certame goiano, em razão dos questionamentos e impugnações apresentados pelas referidas operadoras (peças 131-134). Caso houvesse a divisão do objeto, conforme já aventado, este risco de inexecução do contrato por falta de viabilidade técnica seria mitigado.

51. Estas questões deverão ser objeto de diligência aos entes contratantes (Seduc/AL, Seduc/AM e Ciga) e à Anatel, de modo a analisar a viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, nos termos propostos no tópico VII.3.1 desta instrução, relativo à viabilidade da divisão do objeto.

52. Em nova petição, à peça 101, o denunciante aponta que teria ocorrido, o Pregão Eletrônico 4/2023 da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro (Seeduc/RJ), publicado em 27/12/2023 e com previsão de realização em 26/1/2024 (peça 102). Todavia, em consulta ao sítio eletrônico do governo do Estado do Rio de Janeiro, não foi possível localizar o certame.

53. O termo de referência do PE 4/2023 (peça 103, p. 3), trazido pelo denunciante, trouxe a seguinte justificativa para o não parcelamento:

2.7 JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

2.7.1 De acordo com a Lei Federal nº 8.666/1993, é obrigatório o parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado. Em outras palavras, o parcelamento apesar de ser a regra, somente deve ser adotado se não houver prejuízo técnico ou econômico para o órgão que estiver realizando a contratação.

2.7.2 Em que pese a possibilidade de divisão do objeto, ele é inadequado e inviável para o presente caso, pois os serviços de controle de dados e comunicação em 4G são interrelacionados e interdependentes. Desta forma, não se vislumbra a possibilidade de existirem CONTRATADAS distintas que farão a implantação e o treinamento da solução ofertada, pois cada CONTRATADA detém o conhecimento técnico e expertise necessária somente da sua própria solução.

2.7.3 O agrupamento harmônico de itens não inviabiliza a concorrência, sendo que a disposição de lote único de 2 (dois) itens, busca tão somente a identificação individualizada de cada item e a respectiva representatividade no conjunto da contratação.

2.7.4 Portanto, o agrupamento em lote único é a que melhor atende ao interesse público, inclusive possuindo precedente de contratação desta forma por outros entes federativos.

54. Cabe ressaltar que o exposto no item 2.7.2 carece de fundamentação. Em que pese os serviços de dados (SMP) e o controle desses dados (por meio da plataforma, classificada como SVA) estarem relacionados, o argumento acerca da inviabilidade de divisão é rasa e desprovida de comprovação. Tanto é que a própria contratada, ao se licitar em lote único, vai demandar o fornecimento dos *sim cards* às operadoras telefônicas

55. Assim, conforme apontado no tópico que trata do Programa Internet Brasil, entende-se, em análise perfunctória, que a solução é viável de ser parcelada, o que ampliaria a competitividade, uma vez que somente um grupo econômico vem participando dos certames ora em análise.

56. Assim, em relação à contratação realizada pela Seeduc/RJ, entende-se necessário promover **diligência**, nos termos constantes na proposta de encaminhamento, de modo a analisar a viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade técnica do parcelamento.

VI. Resumo do que foi licitado e/ou contratado até o momento

57. Antes de adentrar na análise dos elementos obtidos, cabe fazer um resumo de cada certame. É importante pontuar que cada certame possui uma franquia de dados ou capacidade de processamento por licença diversa dos demais, o que faz com que os preços acabem sendo bastante diferentes, embora o objeto contratado seja essencialmente o mesmo. Se, por um lado, a franquia ou capacidade de processamento por licença afeta diretamente o custo unitário da licença, deve-se considerar que há outros custos envolvidos, não sendo possível fazer uma comparação direta (“R\$/Gb de tráfego”).

58. Quanto ao Pregão 1/2022, promovido pelo Consórcio Ciga, o certame previu o registro de preços para aquisição de 350.000 licenças, com franquia de dados de 120 Gb por ano (peça 4, p. 38). O valor obtido por licença foi de R\$ 280,00.

59. No que tange ao Pregão Eletrônico 1021/2022, tendo como cliente a Seduc/AM, o valor obtido por licença foi de R\$ 274,80 e, conforme o Projeto Básico, a capacidade de processamento (ou franquia) associada a cada licença seria de 240 Gb por ano (item 3.13.1 do Projeto Básico; peça 115, p. 13).

60. No que concerne ao Pregão Eletrônico 10.677/2022, tendo como cliente a Seduc/AL, o valor obtido por licença foi de R\$ 274,80 para cada uma das 220.000 licenças. O que difere esse certame dos demais é que nesse caso, os perfis elétricos devem ser fornecidos pelo contratante (item 11.4 do termo de referência: peça 5, p. 52), ao contrário do previsto no certame realizado pelo Consórcio Ciga, por exemplo, que já inclui os perfis elétricos. Tal informação deve ser objeto de confirmação junto à Seduc/AL, por meio de **diligência**, visto que o preço obtido é exatamente o mesmo que o certame da Seduc/AM, que incluiu franquia de 240 Gb por ano por licença.

61. Com relação ao Pregão Eletrônico 1/2023, promovido pela Seduc/GO, o certame envolveu a contratação de 410.000 licenças, cada uma com uma franquia de dados de 60 Gb para o período de doze meses (embora o Projeto Pedagógico – anexo ao edital – previa, ao menos inicialmente, 120 Gb de tráfego por licença e valor unitário de R\$ 148,35, resultante da divisão do valor da meta, R\$ 58.014.741,19, pelo total de chips previstos, 391.066; peça 127, p. 4). O valor previsto por licença era R\$ 163,90, e o valor obtido por licença foi de R\$ 154,80 (redução de 5,55% – embora tenha tido somente o Consórcio Conecta+ GO participado do certame). O Contrato 31/2023, no valor de R\$ 63.468.000,00 para o total de licenças licitadas, foi firmado em 11/5/2023, com vigência inicial de doze meses (peça 91, p. 22).

62. No que concerne ao suposto pregão promovido pela Seeduc/RJ – Pregão Eletrônico 4/2023 (sendo que somente o Termo de Referência do certame consta nos autos; peça 103) – há previsão de aquisição de 700.000 licenças, pelo período de dozes meses e com 120 Gb por ano por dispositivo ativado (peça 103, p. 10). Não há mais informações sobre o certame.

63. Feita essa contextualização, passa-se à análise dos elementos obtidos desde a última instrução.

VII. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

64. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora.

VII.1. Perigo da demora

65. Em relação ao PE 1/2022, promovido pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga) de Santa Catarina, foram obtidos, via website do Ciga (em <https://consorciociga.gov.br/licitacao/>, acesso em 1º/2/2024), documentos relativos ao certame, como o edital (peça 107), termo de homologação (peça 108), termo de adjudicação (peça 109), minuta do contrato (peça 110), ata da sessão (peça 111) e planilha de controle de adesões (peça 112). Obteve-se ainda a Ata de Registro de Preços (ARP) 3/2022, obtida em pesquisa livre na internet realizada em 1º/2/2024, que retornou documento em PDF do Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (peça 113). A ARP 3/2022 foi firmada entre o Ciga e o Consórcio Conecta+Ciga, constituído pelas sociedades empresárias B2 Telecomunicação Ltda., Base Serviço de Integração Móvel Ltda e KTI Integração em Tecnologia Ltda.

66. Verifica-se que o certame foi homologado em 30/8/2022, com valor unitário de R\$ 280,00 para cada uma das 350.000 licenças, totalizando R\$ 98.000.000,00 (peça 108), sendo que cada licença possui franquia de 120 Gb por ano (peça 4, p. 38). A ARP foi firmada em 23/9/2022 (peça 113), com vigência de doze meses. Tanto a ARP quanto o edital não previram possibilidade de prorrogação da ata, e, uma vez regidas pela Lei 8.666/1993 e pela Lei 10.520/2002, que não admitiam prorrogação, pode-se considerar que, de fato, não houve prorrogação da ata de registro de preços. Consta-se que, das 350.000 licenças para os entes consorciados, teriam sido utilizadas somente 5.000 licenças pelo município de Joinville - SC, e que houve adesão pela Prefeitura de Aracaju - SE, para 30.000 licenças (peça 112). Assim, entende-se afastado o perigo da demora para esta contratação, uma vez que não há possibilidade de autorização de novas adesões.

67. No que tange à Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina, verifica-se que o preâmbulo do edital menciona “(...) eventual contratação de empresa para a prestação do objeto abaixo indicado ao CIGA e aos Municípios Consorciados ao CIGA, e daqui por diante designados ÓRGÃOS PARTICIPANTES (...)” (peça 107, p. 2), ou seja, a Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina não guarda relação com o certame em análise. Tal fato é confirmado na resposta das empresas contratadas (peça 53, p. 5).

68. Ante o exposto, entende-se necessário **diligenciar** o Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga), para obtenção de informações complementares, de modo a analisar a viabilidade de

execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes subnacionais, bem como a viabilidade técnica do seu parcelamento:

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);
- b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório em tela;
- c) ata de realização do Pregão Eletrônico 1021/2022 – CSC;
- d) contrato(s) eventualmente firmado(s) pela Secretaria de Educação do Amazonas com a empresa KTI Integração em Tecnologia Ltda. (CNPJ 08.995.883/0001-29), bem como eventuais termos aditivos firmados;
- e) caso tenha sido firmado algum contrato pela Seduc/AM:
 - e.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
 - e.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
 - e.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;
 - e.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento; e
- f) relação de autorizações de adesões à ARP 313/2022.

69. Além disso, entende-se necessário **diligenciar** a Prefeitura de Aracaju - SE e a Prefeitura de Joinville - SC, de modo a verificar se foi de fato firmado contrato com o Consórcio Conecta+Ciga e se o objeto está sendo executado nos termos contratados, de modo a analisar a viabilidade de execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais.

70. Quanto ao PE 10.667/2022, de responsabilidade da Agência de Modernização da Gestão de Processos, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, obteve-se, no website da referida agência, no link <https://amgesp.al.gov.br/documentos/category/237-telecomunicacoes-2023> (consulta em 1º/2/2024), a ARP 114/2023, firmada em 24/3/2023 (peça 114, p. 6) com a sociedade empresária B2 Telecomunicação Ltda, com vigência de doze meses e possibilidade de adesões (peça 114, p. 2-3). O valor decorrente do certame foi de R\$ 274,80 para cada uma das 220.000 licenças (peça 114, p. 2), sendo que, nesse caso, os perfis elétricos devem ser fornecidos pelo contratante (item 11.4 do termo de referência: peça 5, p. 52), ao contrário do previsto no certame realizado pelo Consórcio Ciga, por exemplo, que já inclui esse item. Não foi possível obter informações sobre contratações decorrentes da referida ARP. Desse modo, está configurado o perigo da demora para eventuais adesões à ata ou para novas contratações dela decorrentes.

71. Desse modo, entende-se necessário **diligenciar** a Agência de Modernização da Gestão de Processos (Amgesp), para obtenção de informações complementares em relação a contratações eventualmente efetuadas até o momento, e, caso a Seduc/AL tenha firmado algum contrato, informar se o objeto está sendo executado nos termos contratados, de modo a analisar a viabilidade de execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade técnica do parcelamento.

72. Completando a análise do perigo da demora, no que tange o PE 1021/2022, conduzido pela Secretaria de Educação e Desporto do Estado do Amazonas, efetuou-se consulta ao Portal da Transparência do Estado do Amazonas (<https://www.transparencia.am.gov.br/licitacoes/>, acesso em 1º/2/2024), onde se obteve o projeto básico (peça 115), o edital do certame (peça 116), a relação de unidades participantes (peça 117 – somente a Seduc/AM), resposta a pedidos de esclarecimentos (peça 118), a ARP 313/2022 (peça 119) e dados sobre a vigência da referida ata (peça 120). A ARP 313/2022, resultante do certame, foi firmada pela Seduc/AM e pela KTI Integração em Tecnologia

em 21/11/2022, com valor unitário de licença de R\$ 274,80 (mesmo valor da ata da Amgesp), e teve vigência por um ano, estando, portanto, expirada desde 21/11/2023. Adicionalmente, a Seduc/AM informou que até 23/8/2023 não havia sido firmado contrato decorrente do PE 1021/2022 (peça 87). Assim, entende-se afastado o perigo da demora para esta contratação, uma vez que não há possibilidade de celebração de contratos ou autorização de novas adesões.

73. Conforme constatado à peça 91 (novos elementos), verifica-se que, a partir de adesão à ARP 313/2022, firmou-se o Contrato 30/2023, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação da Bahia (Seduc/BA) e a empresa KTI Integração em Tecnologia, para aquisição de 194.000 licenças, ao custo unitário de R\$ 274,80 e custo total de R\$ 53.311.200,00 (peça 91, p. 20-21).

74. Desse modo, entende-se necessário **diligenciar** o Centro de Serviços Compartilhados, vinculado ao Estado do Amazonas, bem como a Seduc/AM, para obtenção de informações complementares em relação a contratações eventualmente efetuadas durante a vigência da ARP 313/2022, bem como outras informações complementares:

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);
- b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório em tela;
- c) ata de realização do Pregão Eletrônico 1021/2022 – CSC;
- d) contrato(s) eventualmente firmado(s) pela Secretaria de Educação do Amazonas com a empresa KTI Integração em Tecnologia Ltda. (CNPJ 08.995.883/0001-29), bem como eventuais termos aditivos firmados;
- e) caso tenha sido firmado algum contrato pela Seduc/AM:
 - e.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
 - e.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
 - e.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;
 - e.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento; e
- f) relação de autorizações de adesões à ARP 313/2022.

75. Além disso, entende-se necessário **diligenciar** a Seduc/BA, de modo a verificar se foi de fato firmado contrato com a sociedade empresária KTI Integração em Tecnologia e se o objeto está sendo executado nos termos contratados, de modo a analisar a viabilidade de execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais.

VII.2. Perigo da demora reverso

76. O objeto dos Pregões Eletrônicos 1/2022, 10.667/2022 e 1021/2022 é a contratação de serviço de solução de conectividade móvel com fins educacionais. Saliente-se que o escopo das contratações visa a garantia o acesso à *internet*, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública. Nesse íterim, pode-se concluir pela essencialidade das contratações, no que tange a eventuais contratos firmados durante a vigência das ARPs resultantes dos certames em tela.

77. Por outro lado, especificamente em relação à ARP 114/2023, resultante do Pregão 10.667/2022, considera-se afastado o pressuposto para eventuais novas adesões, uma vez tais entes não participaram do processo licitatório e, portanto, não poderiam contar com a disponibilidade de contratações alheias.

VII.3. Plausibilidade jurídica

78. Foram encaminhados, em 30/5/2023 e em 28/6/2023, ofício(s) de oitiva ao Consórcio Conecta+ Giga (peças 22 e 32), às sociedades empresariais KTI – Integração em Tecnologia Ltda (peças 23 e 28) e B2 Telecomunicação Ltda (peças 24 e 33), à Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (peças 25 e 30), à Secretaria da Educação do Estado de Alagoas (peças 26 e 31) e à Secretaria de Estado da Educação e Desporto do Amazonas (peças 27 e 29) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.

79. Em resposta, a Secretaria de Estado da Educação e Desporto do Amazonas apresentou os documentos acostados às peças 87 a 90, a Secretaria de Estado da Educação do Estado de Alagoas o documento acostado à peça 78, e as sociedades empresariais B2 Telecomunicação Ltda, KTI – Integração em Tecnologia Ltda, Consórcio Conecta+ Ciga e Base Serviço de Integração Móvel Ltda. (Base Mobile), CNPJ 36.163.224/0001-61, os documentos acostados às peças 53 a 70.

80. A Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina solicitou prorrogação de prazo à peça 71, p. 17, mas não se manifestou, mesmo o pedido tendo sido deferido pelo Relator à peça 73. De fato, ante o exposto no item 67 desta instrução, não há indícios de que o órgão esteja relacionado à contratação realizada pelo Ciga.

81. De todo modo, as oitivas encaminhadas solicitaram manifestação quanto a “fraude à licitação, desde a elaboração do TR, que resultou na licitação em lote único, restrição da competitividade, direcionamento do certame” (item 23.2, ‘a’, da instrução inicial; item 18, p. 10). Todavia, após a análise dos elementos obtidos desde então, conforme itens 10 a 63 desta instrução, verifica-se que os pontos que devem ser objeto de análise são os seguintes:

a) viabilidade da divisão do objeto das contratações em análise, de modo a verificar se o objeto licitado poderia ou não ser dividido; ademais, a ausência de parcelamento do objeto dos certames pode ter restringido a competitividade dos certames;

b) economicidade das contratações em análise, em razão da questão tributária apontada pela denunciante; e

c) viabilidade da execução do objeto nos termos licitados pelos entes estaduais, uma vez que as operadoras telefônicas não estão aceitando negociar com o grupo econômico que tem vencido os certames e que há possíveis limitações técnicas aos termos propostos nos instrumentos convocatórios.

82. Assim, os elementos obtidos em resposta às oitivas realizadas serão analisados na sequência.

VII.3.1. Viabilidade da divisão do objeto das contratações

Fundamento legal ou jurisprudencial: inc. IV do art. 15 e § 1º do art. 23, ambos da Lei 8.666/1993; Acórdãos 1732/2009, relator Ministro Augusto Nardes; 2407/2006, relator Ministro Benjamin Zymler; 839/2009, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1739/2009, relator Ministro Augusto Nardes; 1972/2018, relator Ministro Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU; Sumula - TCU 247.

Contextualização:

83. O denunciante alega que, por conta da ausência de parcelamento do objeto do certame, houve indevido benefício ao grupo econômico de que faz parte a sociedade empresária Base Serviço de Integração Móvel Ltda. (também referenciada como grupo Base Mobile, em razão de haver empresas coligadas, como a B2 e a KTI). Conforme alegado, houve alocação de verbas públicas oriundas dos fins previstos na Lei 14.172/2021, que dispõe sobre a garantia de acesso à *internet*, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública, e na Lei 14.351/2022, que institui o Programa Internet Brasil, nos pregões tratados a seguir.

84. O denunciante alegou que há ausência de elementos técnicos (estudos e pareceres) aptos a fundamentar o modelo das licitações. Também há violação à economicidade na contratação de pessoa jurídica para ser uma espécie de intermediadora entre o Poder Público e as empresas privadas prestadoras dos serviços de telecomunicações móveis, todas estas que possuem a devida

autorização da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a prestação do serviço em questão.

85. Os três procedimentos licitatórios questionados tiveram como participantes empresas que possuíam sócios em comum com quadro societário do grupo Base Mobile, o que na prática, descaracteriza a competitividade. Ressalte-se, portanto, que apesar de constarem três empresas como participantes dos certames ora em análise, não houve real competitividade.

86. O princípio da competitividade tem o objetivo de garantir as melhores condições para a administração, ao estimular a participação de um número significativo de empresas interessadas, garantindo preços justos e condições favoráveis para o órgão contratante. Tal objetivo não poderia ser atingido com empresas que possuem o mesmo quadro societário da Base Mobile, ou seja, com objetivos comerciais em comum.

87. Em Nota Técnica intitulada “Considerações sobre modelos de contratação de conectividade no âmbito das políticas públicas para ampliação de acesso à *internet*” (peça 14), a LCA Consultores lista três modelos possíveis de contratação de serviços de conectividade móvel no contexto da política pública em análise: Serviço Móvel Pessoal (SMP); *Mobile Device Management* – MDM; e e-SIM, ou seja, *chip* neutro que permite a troca da operadora contratada para provisão da capacidade, sem necessidade de troca do *chip*.

88. À peça 11 consta a ata de realização do PE 10667/2022 da Agência de Modernização da Gestão de Processo (tendo como cliente a Seduc/AL), em que somente participou a empresa B2 Telecomunicação Ltda., e às peças 12 e 13 constam a ata de registro de preços e seu respectivo extrato, decorrente do Pregão 1021/2022 do Centro de Serviços Compartilhados do Amazonas (tendo como cliente a Secretaria de Educação e Desporto daquela UF), firmada com a empresa KTI – Integração em Tecnologia Ltda. O Consórcio Conecta+Ciga, vencedor do certame promovido pelo Consórcio Ciga, é integrado justamente pelas sociedades empresárias Base Serviço de Integração Móvel Ltda., B2 Telecomunicação Ltda. e KTI – Integração em Tecnologia Ltda.

Manifestação das Unidades Jurisdicionadas sobre o indício de irregularidade:

Manifestação da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas

89. Conforme alegado pela Seduc-AM, não foi licitado serviço de telecomunicação e sim de Serviço de Valor Adicionado (SVA) (peça 89, p. 1). O serviço de telecomunicação, mais especificamente o SMP, seria bastante limitado diante do uso necessário aos fins a que se destina a atual contratação (peça 89, p. 2).

90. Ainda conforme a UJ, a parcela que poderia levantar algum questionamento aos que são leigos no trato com telecomunicações e tecnologias inovadoras de desenvolvimento de soluções de informação é aquela que abrange a garantia de acesso a dados móveis. Entretanto, como deixa claro o edital (abaixo transcrito), esta parcela consiste em insumo da solução a ser contratada e deve ser tratada diretamente entre a fornecedora de SVA e as diversas empresas que prestam serviço de SMP autorizado pela Anatel (peça 89, p. 2).

3.7.2 A Plataforma compreende uma solução tecnológica, resultado da integração de diversas ferramentas e tecnologias, com operação em nuvem (cloud computing), e está classificada em órgãos a exemplo da ANATEL como um SVA – Serviço de Valor Adicionado, de forma que não é requerido às Licitantes as homologações, autorizações ou certificações para exploração de serviços específicos de telecomunicações.

91. Foram listados alguns itens que compõem a plataforma licitada e são características do SVA: plataforma de controle de acesso, gestão e conectividade; controle de acesso e conteúdo *web*; provisionamento remoto de linhas; conexão *LAN to LAN* com *Data Center* em Nuvem; *eSIM Cards*; solução *firewall* e *cyber* segurança; aplicativos ou ambiente virtual para configuração e para gestão da distribuição dos *chips*; *softwares* para filtros de conteúdo (peça 89, p. 3-10).

92. Além disso, apenas uma operadora de telefonia não atenderia ao universo das localidades necessárias por todo o estado do Amazonas. Seria indispensável uma solução que agregasse

serviços ao longo das áreas de cobertura para universalizar o acesso de forma a minimizar ao máximo possível a dificuldade de falta de cobertura e ausência de conectividade em localidades específicas e remotas, possibilitando a associação de redes alternativas que somem áreas de cobertura diferentes e fornecesse um atendimento mais direcionado aos usuários nas localidades com maior restrição de infraestrutura de acesso (peça 89, p. 8).

93. Foi exposto também o risco de se perder a oportunidade de verba pública destinada a essa ação. O Decreto 10.952/2022, que regulamenta a Lei 14.172/2021, afirma o seguinte (peça 89, p. 9):

Art. 10. Os recursos e os rendimentos não aplicados, os saldos remanescentes e os seus rendimentos deverão ser restituídos à Conta Única do Tesouro Nacional por meio da emissão e do pagamento de Guia de Recolhimento da União, observado o disposto no art. 1º deste Decreto e no § 3º do art. 2º da Lei nº 14.172, de 2021. (grifou-se)

94. Segundo a UJ, adotar outra solução ocasionaria demora na contratação e, consequentemente geraria a impossibilidade de acesso aos conteúdos educacionais por parte de alunos e professores, e da completa impossibilidade de serem as necessidades atendidas por mero Serviço Móvel Pessoal (SMP) (peça 89, p. 9).

Manifestação da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Alagoas

95. Inicialmente, cabe registrar que, embora a manifestação seja da Seduc/AL, ela representa a resposta da Amgesp (“trazemos à discussão a manifestação da Agência de Modernização da Gestão de Processos - AMGESp, por meio da Gerência de Licitação que, com propriedade, assim aduz”). Afirmou que, como a denúncia se referia à fase interna (elaboração do Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar – ETP) do procedimento licitatório, não abrangeria a participação do pregoeiro. Ressaltou que a responsabilidade pelas mencionadas fases do procedimento licitatório é do órgão demandante (Seduc/AL), mais especificamente dos agentes públicos diretamente envolvidos no procedimento, mencionados à peça 78, p. 2.

96. Ademais, conforme alegado, os atos administrativos oriundos do Processo Administrativo Eletrônico E:01800.0000006902/2022, que gerou todas a discussão do objeto pleiteado pela Administração Pública de Alagoas, foram, de forma exaurida, passados pelo crivo do Assessoramento Jurídico, no âmbito do Estado de Alagoas, por meio da Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas - PGE/AL (peça 78, p. 2).

97. A UJ destacou, por fim, que seguiu os modelos preestabelecidos pela Procuradoria-Geral do Estado, insertos em leis federais e estaduais, seguindo, portanto, os parâmetros legais (peça 78, p. 2).

98. Entendeu-se sobre a necessidade da implantação de plataforma tecnológica composta de hardwares, softwares e serviços técnicos especializados para a realização efetiva do monitoramento e da gestão da conectividade móvel de alunos e professores. Trata-se de serviço que permitirá à Secretaria de Educação de Alagoas a gestão da utilização de recursos pelos alunos, professores e colaboradores da Secretaria de Estado da Educação envolvidos no processo.

99. Desse modo, surgiu, como parâmetro desse entendimento, o objeto descrito no item 2, do Termo de Referência - Plataforma como Serviço (PaaS), com descrição complementar: “licença anual de uso de plataforma tecnológica em *cloud computing* (PaaS) com recursos de gestão, controle, conectividade móvel e cyber segurança para viabilizar o acesso eficaz de alunos e professores às ferramentas de ensino remoto”.

100. Informa que elaborou, por meio Superintendência de Políticas Educacionais, na discussão preliminar de sua equipe técnica, tanto os Estudos Técnicos Preliminares - ETP, como o Termos de Referência – TR (peça 78, p. 3), embora não tenham sido encaminhados em sua resposta.

Manifestação das Sociedades Empresariais:

101. A Base Mobile e suas parceiras se fortaleceram como prestadoras de serviços de tecnologia, desenvolvendo uma plataforma para fins educacionais com o objetivo de atender estudantes e

professores da Rede Pública de Ensino, o que se coaduna com o objetivo inaugurado pela Lei 14.172/2021, que deu azo às licitações indevidamente questionadas pelo denunciante (peça 53, p. 5).

102. A solução de conectividade desenvolvida pela Base Mobile, com apoio e suporte das empresas parceiras, foi batizada de Conecta Mais Educação, que envolve uma série de características, tecnologias e recursos (peça 53, p. 5).

103. A denúncia, segundo a Base Mobile, pela descrição da comunicação recebida pelas empresas parceiras, parece utilizar a expressão “conectividade móvel” (ou similar) existente nos editais como se esta fosse sinônimo de Serviço Móvel Pessoal (SMP). Entretanto, isso seria simplificar sobremaneira uma inovação tecnológica, diminuindo todo o listado acima a um mero serviço de telefonia (peça 53, p. 6).

104. É verdade que a administração pública deve separar o objeto licitado em quantos lotes sejam necessários à otimização da contratação, considerando oportunidade, conveniência, eficiência e vantajosidade econômica, possibilitando tanto quanto possível a obtenção do maior número possível de concorrentes, conforme Enunciado 247 da Súmula do TCU (peça 53, p. 10).

105. Entretanto, há evidente distorção nos argumentos do denunciante. Em primeiro lugar, o denunciante informa que a contratação deveria ser dividida em lotes, separando SVA e SMP para contratações separadas. Mais adiante diz que a contratação deveria ser apenas de SMP, comparando valores de mercado como se fossem a mesma solução – não são. Então, faz-se indispensável a análise minuciosa das particularidades do objeto licitado de forma a dissipar tais incoerências (peça 53, p. 10).

106. A solução objeto das licitações apontadas se constitui, como explicado anteriormente, em SVA. O que buscam os entes públicos não é o mero acesso à internet, mas que crianças e professores da rede pública de ensino pertencentes a grupos sociais vulneráveis tenham acesso à internet com fins educacionais, permitindo que os gestores estaduais possam traçar estratégias de aprimoramento conforme identificado nos editais e possibilitado pelas plataformas de SVA desenvolvidas (peça 53, p. 10-11).

107. Por se tratar de solução inovadora, ainda não há como aferir de forma objetiva a possibilidade de integração entre sistemas de operadoras e de SVAs. Ou seja, ainda não existe um órgão que certifique tais integrações necessárias. Dessa forma, o ente que separar a contratação em parcelas diferenciadas assumirá o risco da operação e do prazo para integração das soluções vencedoras de cada lote (peça 53, p. 11).

108. O modelo sugerido pela denúncia escolhido pela RNP, atuante no desenvolvimento da educação nacional, a qual, para obtenção da solução completa, decidiu dividir o objeto em lotes, tendo sido publicadas as concorrências públicas em 2022, que geraram contratações separadas. Ressalte-se que tais contratações não foram geradas com base na Lei 14.172/2021, mas fundamentadas no Programa Internet Brasil da Lei 14.351/2022 – o qual possui outros requisitos, mais amplos, sem a necessária restrição do direcionamento exclusivo à educação. Entretanto, os contratos continuam passando por longas rodadas de negociação para integrar as tecnologias das operadoras virtuais vencedoras para fornecimento do SMP com a fornecedora do SVA. Essa divisão em lotes ocasiona, até a presente data, grande atraso na implantação dos serviços, o que atinge frontalmente o princípio da eficiência (peça 53, p. 11).

109. Ao dividir o objeto, o ente público precisaria contratar diretamente com – no mínimo – duas operadoras para obtenção do SMP (parcela de telefonia), bem como quantificar os alunos e professores a serem atendidos e contratar uma parcela extra de SMP de forma a permitir a troca entre as operadoras contratadas (interoperabilidade entre operadoras). Isso exigiria do ente público uma equipe qualificada e focada na gestão dos serviços de telefonia para tratar da análise de uso. Com efeito, geraria um custo extra de contratação (ao obter o pagamento de SMP a duas operadoras diversas, ainda que em quantitativos diferentes) sem demonstrar os benefícios que o justificam, em clara ofensa ao art. 4º, V, da Lei 13.874/2019 - Lei da Liberdade Econômica (peça 53, p. 12).

110. No formato de lote único, ao contrário, essa gestão dos recursos é feita diretamente pela prestadora de SVA contratada. Como o SMP é insumo da solução tecnológica licitada, cabe à empresa de SVA a contratação das operadoras de telefonia, bem como da gestão dos serviços, monitoramento da qualidade e relacionamento para atendimento das regras contratuais de forma a obter os melhores custos e mais eficientes serviços por área consideradas as redes funcionais em cada região. Além da vantagem de prazo, considerando que a empresa de SVA já deve possuir a integração pronta e funcional, otimizando os recursos e delegando a expertise gerencial condicionada a resultados, há ainda a vantagem na gestão do contrato (peça 53, p. 12).

111. A Base Mobile, juntamente com suas empresas parceiras, desenvolveu uma tecnologia que se adequasse às exigências normativas e de mercado. E o fez com sucesso. Quanto a isso não há qualquer demérito. Pelo contrário, é salutar que haja empresas nacionais capazes de identificar problemas e criar produtos que entreguem soluções (peça 53, p. 14).

112. É importante que o TCU esteja ciente de que outras empresas participaram de alguns dos certames mencionados, como consta da própria denúncia relatada, mas não lograram êxito por incapacidade técnica e/ou documental (peça 53, p. 14).

113. A todos os contratantes, diante da Lei 14.172/2021, caberá a gestão dos serviços, o monitoramento para garantia de aplicação à educacional, a segurança e as respectivas prestações de contas, nos termos do Decreto 10.952/2022. Nos casos dos entes que, no âmbito de suas análises e discricionariedades, preferiram uma contratação de serviço de telefonia móvel comum (SMP), esses controles deverão ser realizados pelos próprios entes sob pena de eventual responsabilização fiscal-administrativa (peça 53, p. 14).

114. Contrariando o alegado, houve licitação semelhante que uma das empresas ora diligenciadas saiu como derrotada no curso do certame, por ter o edital optado por exigência diversa, como o Estado do Mato Grosso, que contratou SMP, exigindo que a parcela de SVA fosse prestada gratuitamente. Ou ainda, o estado de Rondônia, ocasião em que nenhuma das empresas do grupo da Base Mobile participou (peça 53, p. 14).

115. Registre-se, ainda, que absolutamente nenhum desses certames mencionados, ou outros de mesma natureza – relacionados à Lei 14.172/2021 –, teve a participação de qualquer das três operadoras de rede móvel de telefonia. Nem mesmo nos casos de editais que pretendiam contratar SMP, a exemplo da RNP ou do Estado do Mato Grosso (peça 53, p. 15).

116. Ademais, o TCU já rejeitou denúncia contra licitações realizadas em lote, quando a contratação separada se revela ineficiente para o Poder Público (peça 53, p. 15).

117. As licitações de Serviço de Valor Adicionado objetivam contratar plataforma tecnológica composta de *hardwares*, *softwares* e serviços técnicos especializados para a realização efetiva do monitoramento e da gestão da conectividade móvel de estudantes e professores (peça 53, p. 30).

118. Os entes federativos precisariam de: (i) filtros necessários para garantir que os alunos não tenham acesso a conteúdo inadequado; (ii) gerenciamento dos pacotes de dados e a vinculação da utilização da *internet* nas finalidades previamente estabelecidas; (iii) o funcionamento conectado e integrado de todos esses serviços (peça 53, p. 30).

119. Além do mais, não haveria como prestar serviço de telefonia (SMP) direcionando e limitando acesso à educação sem que se incida em flagrante ilegalidade. Isso porque o Marco Civil da Internet (“MCI”) – Lei 12.965/2014 –, com seu expresso princípio da neutralidade, estabelece expressamente essa proibição (peça 53, p. 17). O referido diploma legal determina o seguinte:

Art. 9º O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento **tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.**

(...)

§ 3º Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, **é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados**, respeitado o disposto neste artigo. (grifou-se)

120. Tal fato, por si só, já impediria que os entes federativos encapassem licitações para contratar única e tão somente SMP, já que, além da inviabilidade jurídica, não se revela responsável entregar a crianças acesso à internet sem qualquer tipo de filtro de conteúdo. Naturalmente, portanto, a solução tecnológica a ser adotada para hipótese é a sua prestação por meio da modalidade de SVA (peça 53, p. 17.).

Análise:

121. Inicialmente, cabe pontuar que as contratações ora em análise estão sendo realizadas por secretarias estaduais de educação (Amazonas, Alagoas, Goiás, Rio de Janeiro e Bahia, até o momento identificados) e por um consórcio de municípios catarinenses (Ciga). Apenas para simplificação da análise, e considerando que a maioria das contratações estão sendo realizadas pelas secretarias estaduais de educação, quando houver a indicação de que as contratações estão sendo realizadas pelos Estados, não quer dizer que a contratação do Ciga esteja sendo realizada pela Seduc/SC, como outrora considerado a partir das informações disponíveis.

122. De acordo com as respostas apresentadas pela Seduc/AM e pela Seduc/AL, constata-se que não houve justificativa técnica que indique ter sido realizada qualquer análise sobre o parcelamento do objeto. A própria resposta da Base, no sentido de que a solução de conectividade desenvolvida pela Base Mobile, com apoio e suporte das empresas parceiras, foi batizada de Conecta Mais Educação, que envolve uma série de características, tecnologias e recursos, deixa transparecer que é uma solução que está sendo ofertada aos Estados.

123. Desse modo, inverte-se a lógica de que o contratante, a partir da identificação de uma necessidade a ser atendida, analisa as opções e escolhe a opção que melhor se amolda às suas necessidades.

124. Conforme exposto no item 16 desta instrução, a RNP está contratando solução muito semelhante ao que vem sendo contratado pelos Estados, mas de forma parcelada, considerando o fornecimento dos perfis elétricos, a fabricação dos *sim cards*, plataforma e a logística física por diferentes empresas, o que indica que é tecnicamente possível a divisão do objeto.

125. Tanto é divisível que as empresas do grupo Base dependem das operadoras telefônicas para a execução do objeto licitado pelos entes estaduais, como constatado pela cautelar administrativa solicitada pela Associação Brasileira da Operadora Móvel Virtual (Abratual) contra a decisão adotada pela Anatel (peça 143), que determinou às operadoras telefônicas que fornecessem *sim cards* às empresas do grupo Base.

126. Neste sentido, é válido transcrever a análise feita na instrução anterior (peça 18, p. 3-4):

15.4. Observa-se que **nos três editais ora denunciados houve o agrupamento em lote único da contratação** de licenças de uso de plataforma tecnológica em *cloud computing* (*PaaS – Platform as a Service*), para serviço de solução de conectividade móvel com fins educacionais.

15.5. É incontroverso que o agrupamento excessivo de itens heterogêneos, tende a restringir a participação de licitantes, assim como a reduzir a competitividade do certame. Não havendo justificativa técnica ou econômica para o agrupamento excessivo de itens heterogêneos, incorre-se em irregularidade por afronta ao disposto nos inc. IV do art. 15, e §1º do art. 23, ambos da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência deste Tribunal de Contas, abaixo transcritos:

Lei 8.666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as

peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

Art. 23 (...)

(...)

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

(...)

15.6. A esse respeito, esclarece com precisão o enunciado do Acórdão 1732/2009-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, que quando não for possível o parcelamento, deve-se justificar a inviabilidade nos autos do processo licitatório:

Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. Contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência, não raro, igualam ou superam os decorrentes da economia de escala.

15.7. No mesmo sentido, colacionam-se os Acórdãos 2407/2006, Rel. Min. Benjamin Zymler, e Acórdão 2006/2012, Rel. Min. Weder de Oliveira, os dois do Plenário do TCU, que dissipam qualquer dúvida sobre a questão.

15.8. Assim, não havendo robusta justificativa de ordem técnica ou econômica que evidencie a descaracterização do objeto ou perda de economia de escala, a ausência de parcelamento do objeto deve ser considerada irregular.

15.9. Saliente-se que **não se encontram nos autos as justificativas dos gestores responsáveis pelas contratações, para que os certames fossem realizados em lote único.**

127. Deve-se salientar que, mesmo após a resposta à oitiva prévia pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, não foram apresentadas justificativas para a contratação por meio de lote único. Apresentar uma justificativa genérica no sentido de que o Serviço de Valor Adicionado é uma tecnologia inovadora, ou de que o SMP é bastante limitado e insuficiente ou que ocasionaria grande atraso na implantação dos serviços, não satisfaz ao que é exigido legalmente ou pela jurisprudência desta Corte de Contas. Nesse ponto, o citado Acórdão 1732/2009-TCU-Plenário, transcrito anteriormente, que estabelece que cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável.

128. É necessário, portanto, uma justificativa técnica para o não parcelamento, tendo em vista que isso constitui uma regra. Não é suficiente apenas afirmar que ocasionaria atrasos, até porque um planejamento eficiente possibilitaria o desenvolvimento dos procedimentos licitatórios em tempo hábil, ou que haveria dificuldade de integração, a exemplo do constante no Acórdão 1972/2018-TCU-Plenário.

129. Nesse sentido, as licitações ora em análise acabaram por não resultar em contratações efetivas por partes dos entes licitantes. A Seduc/AM e a Seduc/AL acabaram por não celebrar contratos, de acordo com as informações constantes nos autos, sendo que do certame da Seduc/AM, promovido pelo CSC, resultou em uma adesão da Seduc/BA, e do certame realizado pelo Ciga, somente teria havido uma contratação de 5.000 licenças (quando foram licitadas 350.000 licenças) e uma adesão de 30.000 licenças.

130. É necessário observar as justificativas técnicas apresentadas no âmbito do Pregão Eletrônico 6/2021, do município de Fortaleza - CE, que escolheu a solução de SMP para a mesma política pública que se pretende implementar com a contratação em análise (peça 100, p. 26-28):

A Comissão Técnica encarregada de receber e emitir parecer sobre equipamentos e serviços na área de informática se pronuncia sobre a necessidade da contratação de empresa especializada para o fornecimento eventual e futuro de 242.000 (duzentos e quarenta e dois mil) SIM CARDS, com pacote de dados 3G/4G com franquia mínima de 20 GB de tráfego de dados para uso em smartphones/tablets por um período de 06 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, na forma do artigo 4º-H da Lei Federal nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, alterada pela Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020, contado a partir da sua publicação. **Faz-se necessário que esta aquisição ocorra de forma rápida e com um melhor custo-benefício**, e para isso estamos solicitando que esta seja feita através de processo licitatório. Visando o princípio da economicidade e dando total transparência ao processo de aquisição, o critério de escolha será o de MENOR PREÇO, e terá a forma de execução de PREGÃO ELETRÔNICO, sob o SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, sob o regime de execução indireta em ITEM ÚNICO. A aquisição através deste critério irá gerar um custo-benefício significativo devido ao quantitativo licitado gerar valores mais baixos em relação ao mercado atual e em virtude da variação cambial utilizada em insumos e equipamentos de TIC. (...)

(...)

Esta aquisição irá garantir aos estudantes e demais profissionais da rede municipal de educação meios para que possam acompanhar as atividades letivas nas disciplinas realizadas de modo remoto. A realização de atividades pedagógicas não presenciais visa, em primeiro lugar, que se evite retrocesso de aprendizagem por parte dos estudantes e a perda do vínculo com a escola, o que pode levar à evasão e abandono. Nota-se, então, que a contratação realizada por SMP supriria o objeto delineado na Lei 14.172/2021 e, conforme o objetivo previsto no termo de referência do Pregão Eletrônico 6/2021, do Município de Fortaleza-CE, de forma rápida e com bom custo-benefício.

(grifou-se)

131. Assim, caso as contratações tivessem dividido o objeto entre o fornecimento de SMP e a contratação da plataforma em si, afastando as judicializações verificadas, quiçá a Seduc/AM e a Seduc/AL já teriam celebrado seus contratos e estariam disponibilizando o serviço de conectividade aos seus alunos, nos termos previstos na Lei 14.172/2021.

132. Os itens listados pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas como características do SVA (plataforma de controle de acesso, gestão e conectividade; controle de acesso e conteúdo web; provisionamento remoto de linhas; conexão LAN to LAN com Data Center em Nuvem; e-SIM Cards; solução firewall e cyber segurança; aplicativos ou ambiente virtual para configuração e para gestão da distribuição dos chips; softwares para filtros de conteúdo) poderiam ser adquiridos separadamente ou em lote ou, eventualmente, poderiam ser atendidos por meio de soluções gratuitas. Trata-se de opção do gestor, que deve fundamentar a sua escolha.

133. Há indícios de que a situação acima apresentada possui dois agravantes: a) as Unidades Jurisdicionadas não apresentaram, até o momento, pesquisa de preço que embasasse o planejamento do procedimento licitatório; e b) não existem, aparentemente, outras empresas que ofereçam o serviço descrito nos editais questionados, além daquelas do grupo Base Mobile. Para que se possa concluir a respeito desses pontos, são necessárias informações adicionais sobre a fase de planejamento das contratações.

134. A jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, trata dessas questões, conforme transcrito abaixo:

9.4.2.1.4. **agrupamento injustificado dos itens** do Pregão Eletrônico SRP 26/2019, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, **poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado**, em desconformidade com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

9.4.2.1.5. **deficiência na realização da pesquisa de preços, quando se deixou, sem justificativa convincente e desacompanhado de evidências, de efetuar a estimativa de**

preços de mercado com respeito às prioridades então estabelecidas na IN SLTI/MP 5/2014, no caso, o Painel de Preços do Ministério da Economia e outras aquisições e contratações similares, baseando o valor estimado da contratação apenas em propostas de fornecedores, em aparente violação ao disposto nos arts. 15, inciso V e §1º, e 23, §1º, da Lei 8.666/1993;

9.4.2.1.6. **realização do planejamento da contratação de mobiliário sem anexar ao estudo técnico preliminar o levantamento detalhado dos tipos e dos quantitativos a serem adquiridos**, acompanhado das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com a justificativa técnica para a escolha de cada solução adotada e de suas especificações, o que contrariou o disposto no art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º, incisos I e III, da Lei 10.520/2002; (grifou-se)

135. Importante ressaltar que não houve justificativa para agrupamento dos itens e não houve apresentação de um devido planejamento licitatório. Aliás, um devido planejamento licitatório para a contratação do serviço SMP, mesmo que por lotes, proporcionaria eficiência tanto no desenvolvimento do pregão eletrônico, quanto na execução contratual.

136. O Acórdão 1567/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, assim ressaltou a necessidade de planejamento:

Caso o planejamento deste pregão tivesse sido adequado, o estudo técnico preliminar mostraria quais as formas e/ou modelos de licenciamento da solução pretendida existem no mercado e, dentre essas, qual(is) a(s) mais adequada(s) ao que o [órgão] buscava contratar. **Ou seja, o ETP deveria ter avaliado, entre outras questões, as seguintes: (i) quais empresas atuam no mercado da solução pretendida pelo [órgão]; (ii) como essas empresas atuam, quais são seus modelos de licenciamento; (iii) qual a sistemática utilizada por essas empresas para formação de preços; e (iv) qual a opção mais adequada ao atendimento das necessidades do [órgão].** (grifou-se)

137. Acrescente-se que, conforme demonstrado na representação (peça 1, p. 40-42), os editais de Alagoas e do Ciga e o Projeto Básico do edital do Amazonas possuem diversas passagens idênticas. Apresentam as mesmas justificativas para a contratação, pretendem alcançar os mesmos objetivos, descrevem a solução da mesma maneira, estabelecem os mesmos requisitos técnicos e buscam ter o objeto contratado sendo executado da mesma forma (peça 1, p. 38-43).

138. No que concerne a este ponto, a manifestação das contratadas informa que o escopo da solução foi criado com base em uma realidade mercadológica específica e decorrente de lei, e que eventual diferenciação seria contraproducente (peça 53, p. 14).

139. Ademais, em que pese os argumentos apresentados pelas contratadas (peça 53, p. 10-12), no sentido que a divisão dificultaria o gerenciamento dos contratos, por exemplo, até o momento se mostrou o oposto, dada a dificuldade das contratadas em conseguir acordos com as operadoras telefônicas, o que fica evidenciado pela disputa levada à Anatel (peça 90).

140. O fato de a contratação realizada pela RNP – dividida em parcelas – estar baseada na Lei 14.351/2022 em vez de estar ancorada na Lei 14.172/2021 não impede que as licitações realizadas no bojo desta última também sejam divididas em itens/lotes. Nesse sentido, o mesmo atraso que estaria ocorrendo na RNP se verifica nas contratações em lote único, conforme mencionado acima.

141. No que concerne à alegada inviabilidade de contratação de SMP pelos entes estaduais, o que iria de encontro com o Marco Civil da Internet, entende-se que a solução poderia passar pela divisão do objeto, incluindo o serviço de plataforma, com todas as funcionalidades objeto das contratações ora em análise, e, em separado, apenas a contratação do SMP, ampliando-se a competitividade do certame, uma vez que para o SMP haveria, em tese, três ou quatro potenciais licitantes com cobertura nacional.

142. No tocante à ausência de competitividade decorrente da modelagem das contratações em lote único, cabe ressaltar que, em que pese eventual participação de outras empresas em algum dos certames, como alegado, fato é que não há disputa (oferta de lances) na fase competitiva dos

certames, o que tem levado a contratações das empresas do grupo Base Mobile. No caso do certame de Rondônia, verifica-se que foi vencido pela sociedade empresária Dry Company do Brasil Tecnologia S/A (uma das contratadas dos certames da RNP), mas que a licitação foi abandonada (peça 125).

143. Com relação aos argumentos de que as operadoras telefônicas não participam dos certames, cabe ressaltar que o seu objeto social é a prestação de serviços de telecomunicações, e não de SVA, assim que, caso os certames fossem divididos em itens, elas naturalmente teriam interesse de participar do item/lote relativo ao SMP.

144. Ante o exposto, entende-se necessário **diligenciar** a Seduc/AL, a Seduc/AM, o Ciga, a Seduc/GO e a Seeduc/RJ, de modo a se obter documentos relativos à fase de planejamento, especialmente a pesquisa de preços, bem como manifestação sobre a realização de levantamento de outras possíveis soluções disponíveis no mercado que pudessem atender à necessidade da contratação.

145. Após a análise acima exposta, no que tange à viabilidade da divisão do objeto das contratações, conclui-se **não ser possível concluir sobre a plausibilidade jurídica**.

VII.3.2. **Economicidade e risco das contratações**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; princípio da economicidade.

Contextualização

146. O denunciante alega, ainda, que houve o desvirtuamento de considerável montante da verba repassada pela União em decorrência da Lei 14.172/2021. Os Estados deveriam ser contratantes diretos da conectividade móvel, de modo que o objeto principal dos recursos (o provimento do SMP) seria alvo de isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). No entanto, a modelagem adotada faz com que os entes federativos findem por ser contratantes de uma empresa de suposto “SVA”, estando sujeitos ao recolhimento de ISS, que não é passível de isenção pelos Estados.

Manifestação das Unidades Jurisdicionadas sobre o indício de irregularidade:

Manifestação da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas

147. Não há manifestação da Seduc/AM que se refira a este ponto da análise.

Manifestação da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Alagoas

148. Não há manifestação da Seduc/AM que se refira a este ponto da análise.

Manifestação das Sociedades Empresariais:

149. Com relação a este ponto, alega que o SVA é uma realidade permitida, garantida e protegida pela LGT. As empresas ora petionárias não se cuidam de meros atravessadores, nem se trata aqui da criação de um produto simulado para sonegar tributos (peça 53, p. 21).

150. Para a prestação desse serviço, uma empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação (“TIC”) passa a contratar serviços de telefonia para usá-los como insumo em sua plataforma de SVA. Para tanto, pagará os serviços de forma integral sem qualquer isenção tributária. Portanto, será ela mesma consumidora na relação de contratação com operadoras de telefonia. E, nessa operação, incidirá ICMS, como em toda prestação de serviço de telefonia (peça 53, p. 22).

151. A diferença é que, nessa cadeia produtiva de serviço, agora há uma prestadora de SVA, que ofertará um serviço sob o qual incide ISS. Não há perda de receita tributária: pelo contrário, passou a existir um novo ator útil à cadeia produtiva do país, que vai gerar uma nova arrecadação, desta feita aos entes municipais, sem absolutamente nenhuma redução na arrecadação estadual do ICMS pelos serviços de telefonia contratados como insumo (peça 53, p. 22).

Análise

152. Com relação a este ponto, o argumento do denunciante é de que a contratação em conjunto sairia mais cara em razão da não divisão da contratação em SMP e plataforma/serviços, pois o SMP seria isento de ICMS, imposto estadual.

153. Acerca da questão tributária, a Anatel, no âmbito da TC 022.918/2023-0, informou que “na jurisdição regulatória de telecomunicações, não há incidência de tributos setoriais sobre a prestação de Serviços de Valor Adicionado” e, ainda, que “na jurisdição regulatória de telecomunicações, a responsabilidade primária pelo recolhimento de tributos setoriais recai sobre as prestadoras de serviços de telecomunicações” (peça 21, p. 8, do TC 022.918/2023-0).

154. Ademais, como o tributo é um valor que retorna para os cofres públicos – a menos que haja sonegação fiscal, assunto que não é competência desta Corte de Contas e sobre o qual não pairam indícios de ocorrência nestes autos – verifica-se que, ainda que a haja eventual diferença nesse sentido, torna-se difícil avaliar o impacto dela isoladamente considerado. Mesmo se for considerado que o recurso recebido pelos entes é federal e irá gerar imposto para os cofres estaduais, entende-se que, ainda assim, o recurso permanece nos cofres públicos, não representando um gasto público líquido.

155. Nesse sentido, entende-se que cabe centrar sua análise sobre a economicidade em eventual ganho – ou não, a depender da análise do tópico anterior – decorrente do parcelamento do objeto, resultando em menor valor pago à(s) contratada(s) e não em decorrência de eventual questão tributário incidente na contratação.

156. Nesse sentido, observou-se que os certames previram o pagamento, em geral, da seguinte forma: 20% do valor da licença no momento do pedido dos perfis elétricos e 80% após a ativação e entrega do perfil elétrico. Ocorre que, dessa forma, a contratada recebe todo o pagamento no início da prestação do serviço, não sobrando recursos para pagamento ao longo dos doze meses de execução.

157. As cláusulas de pagamento constam dos seguintes itens dos instrumentos convocatórios:

a) no caso do certame do Ciga, 20% sobre o valor do lote encomendado e 80% em até trinta dias, após ateste da fiscalização acerca do treinamento e recebimento físico dos dispositivos de acesso (item 17.12 do edital; peça 107, p. 56);

b) no caso do certame da Seduc/AM, o edital previu que “o pagamento será efetuado de acordo com a efetiva execução dos serviços, na forma da lei” (item 20.1 do edital; peça 116, p. 29), sem especificar como serão efetuadas as medições, atestes e respectivos pagamentos;

c) no caso do certame da Seduc/AL, 20% sobre o valor do lote encomendado e 80% em até trinta dias, após ateste da fiscalização acerca do treinamento e recebimento físico dos dispositivos de acesso (item 10.1.7 do edital; peça 5, p. 51);

d) no caso do certame da Seduc/GO, o edital previu o pagamento de 20% do valor na solicitação delas após a preparação inicial e de 80% após o recebimento dos chips que devem vir já ativados (item 3.5 do Termo de Referência; peça 126, p. 17); e

e) no caso do certame da Sedduc/RJ, não foi localizado edital.

158. Assim, se houver falha na prestação do serviço, a Administração já terá pago todo o valor contratado e sequer poderá fazer glosas relativamente a serviço não prestado ou prestado de forma insatisfatória, considerando ainda o fato de que há dúvidas sobre a viabilidade técnica da execução dos serviços, conforme será detalhado a seguir nesta instrução, com alto risco de pagamento pelos chips sem que eles estejam efetivamente sendo utilizados

159. Desse modo, para as organizações que celebraram contratos nesses termos e que ainda estão vigentes, esse ponto deve ser objeto de **diligência**.

160. Para as demais organizações que não celebraram contratos, tendo em vista que tal situação não trouxe consequências diretas, será proposta, por ocasião de ulterior análise de mérito, ciência desta irregularidade.

161. Após a análise acima exposta, e considerando a falta de informações sobre a realização de pesquisas de preços (que será objeto de diligência), no que tange à economicidade e risco das contratações, conclui-se **não ser possível concluir sobre a plausibilidade jurídica**.

VII.3.3. Viabilidade da execução do objeto, nos termos licitados pelos entes estaduais

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 66, 69, 77 e 78, todos da Lei 8.666/1993.

Contextualização:

162. Durante a análise dos elementos obtidos em resposta às oitivas e diligências decorrentes da etapa instrutória anterior, constatou-se que as empresas do grupo Base Mobile podem estar tendo dificuldades para executar o objeto, da forma como foi licitado, no todo ou em parte.

163. O primeiro ponto que demanda atenção é que as próprias operadoras telefônicas não estariam dispostas a fornecer os *sim cards* ou perfis elétricos para a execução dos contratos, o que é uma condição essencial, sem a qual não será possível prestar o serviço licitado. Isso se nota em razão da disputa administrativa, no âmbito da Anatel, em razão do contido à peça 90 e da medida cautelar interposta pela Abratual em face da referida agência reguladora.

164. Outro ponto que deve ser analisado nos presentes autos é a viabilidade da execução do objeto nos termos contratados. Por exemplo, vislumbra-se dificuldade, em especial, na cláusula que estipula que a contratada conseguiria fazer a mudança de operadora de modo virtual, sem a troca do *sim card* instalado no aparelho do aluno (próprio ou fornecido no bojo de contrato celebrado pelo ente subnacional).

Manifestação das Unidades Jurisdicionadas sobre o indício de irregularidade:

Manifestação da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas

165. Não há manifestação da Seduc/AM que se refira a este ponto da análise.

Manifestação da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Alagoas

166. Não há manifestação da Seduc/AL que se refira a este ponto da análise.

Manifestação das Sociedades Empresariais:

167. Não há manifestação das empresas que se refira a este ponto da análise.

Análise

168. Não obstante a falta de resposta dos entes quanto a esse item, a partir da análise dos documentos obtidos em consultas realizadas aos portais de licitação das unidades jurisdicionadas, constatou-se que as empresas do grupo Base Mobile estariam enfrentando dificuldade na obtenção do *sim cards* para serem alocados às contratações realizadas pela Seduc/AM e pela Seduc/AL.

169. Nesse sentido, à peça 90 constam três despachos decisórios relativos a três processos administrativos da Anatel: o processo 53500.014175/2023-24, que tem como interessados Base Serviço de Integração Móvel Ltda e Telefônica Brasil S/A (Vivo), o processo 53500.014421/2023-48, que tem como interessados Base Serviço de Integração Móvel Ltda e Claro S/A e o processo 53500.015399/2023-53, que tem como interessados Base Serviço de Integração Móvel Ltda e TIM S/A.

170. Os despachos em questão, de natureza cautelar, foram emanados pelo Superintendente de Competição da Anatel em 1º/3/2023, e tiveram, após exposição de 'considerandos', o mesmo teor (só mudando o nome da operadora):

I - DETERMINAR que [nome da operadora] assegure à BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA., no prazo de até 10 (dez) dias contados da publicação deste Despacho, a disponibilidade de até 650.000 (seiscentos e cinquenta mil) perfis elétricos, relativos às obrigações por ela contratadas perante o Estado do Amazonas (Ata de Registro de Preços nº 0313/2022-1) e o Estado de Alagoas (Pregão Eletrônico nº 10667/2022 SRP).

II - DETERMINAR que BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. e [nome da operadora] estabeleçam tratativas negociais com o objetivo de conceber relacionamento contratual em conformidade com a regulamentação para o adequado provimento dos serviços ao Estado do Amazonas (Ata de Registro de Preços nº 0313/2022-1) e ao Estado de Alagoas (Pregão Eletrônico nº 10667/2022 SRP) em até 30 (trinta) dias contados da publicação deste Despacho.

III - CONDICIONAR a ativação dos acessos à plataforma à formalização de instrumento contratual fruto das tratativas negociais do item II do presente Despacho.

IV - DETERMINAR que BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. e [nome da operadora] façam constar do instrumento contratual referido no item III cláusula que indique a existência do processo administrativo SEI nº 53500.007326/2023-98 e da sua sujeição às deliberações constantes dos autos do referido processo.

V - DETERMINAR à BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. que, no prazo de até 10 (dias) dias contados da publicação deste Despacho, promova comunicação formal junto aos contratantes mencionados no item I, informando da existência do presente processo administrativo cautelar, assim como do processo SEI nº 53500.007321/2023-65, inclusive quanto à possibilidade de reversibilidade desta decisão, tendo em vista seu caráter provisório.

VI - DETERMINAR à BASE SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO MÓVEL LTDA. que comprove o cumprimento do item V à ANATEL, no prazo de até 5 (cinco) dias contados da data da comunicação formal junto aos contratantes mencionados no item I.

VII - FIXAR multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por eventual descumprimento do item I, até o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

VIII - FIXAR multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por eventual descumprimento do item IV, até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

IX - NOTIFICAR as partes do teor da presente decisão.

(grifos acrescidos)

171. Nesse sentido, cabe ressaltar que, mesmo após a citada decisão, a Seduc/AL e a Seduc/AM não firmaram contratos decorrentes dos seus pregões (itens 18 e 19 desta instrução), o que pode indicar que a execução dos serviços não foi viabilizada.

172. Nos novos elementos apresentados pelo denunciante (peça 91), em conjunto com o já citado laudo do CPQD (peça 92), são elencadas algumas supostas incompatibilidades, a exemplo da seguinte (peça 91, p. 14):

26. Há, por fim, grande preocupação com os impactos aos usuários. **Os tipos de aparelhos disponíveis no mercado que oferecem suporte de hardware ao eSIM estão na faixa dos smartphones premium. A solução dada pela Base Mobile para contornar tal limitação é a utilização da versão M2M dessa tecnologia - o que, diga-se de passagem, não se amolda aos próprios editais.** Nessa versão, o eSIM é embutido em um SIM card físico com possibilidade de provisionamento remoto “Over the Air”. Ocorre que o caso, embora teoricamente possível, é muito incomum e nunca testado em larga escala no Brasil: (...)

173. Deve-se ressaltar que, em se tratando de alunos de escolas públicas, não é esperado que os alunos possuam *smartphones premium*, ou que, nos casos em que o ente estadual providenciará a compra, igualmente não serão aparelhos na gama de preços mais elevada.

174. Sobre o gerenciamento de perfis, o CPQD assim se manifestou (peça 92, p. 19):

6.1.1 Item 3.1.1 A CONTRATADA deverá disponibilizar um portal para o gerenciamento dos Perfis elétricos (ICCID's) contratados.

Conforme definido na seção 5.1, perfis elétricos são grupos com estruturas e parametrizações comuns a diversos SIM Cards (físicos ou virtuais), enquanto o ICCID refere-se apenas a um dos diversos parâmetros de um perfil elétrico.

Segundo as cerimônias descritas na referida seção, o fornecimento de perfis elétricos pelas MNOs ocorre mediante acordo comercial entre pessoas jurídicas, geralmente MVNOs, para viabilização da operação móvel nesta modalidade.

Este fornecimento existe na forma de um conjunto de parametrizações em que a MVNO pode solicitar, junto à fabricante de SIM Card de uma dada MNO, a fabricação de SIM Cards físicos e/ou virtuais.

É importante ter em conta que o conjunto de parametrizações do(s) perfil(is) elétrico(s) definido(s) para uma MVNO junto a sua respectiva MNO devem ser homologados através de testes de certificação na rede móvel da MNO.

Como os perfis elétricos são apenas gabaritos ou modelos de parametrização, as MNOs não possuem portais para gerenciamento de perfis elétricos. O controle de perfis elétricos definidos, seja para uso da própria MNO seja para MVNOs parceiras de uma dada MNO, faz parte do procedimento administrativo interno das MNOs. O mesmo se aplica para o controle da quantidade de SIM Cards físicos ou virtuais.

As MNOs costumam fornecer portais de gerenciamento de serviços de assinantes móveis em algumas de suas ofertas comerciais para clientes corporativos. Esses portais têm integrações previstas com a rede móvel e sistemas de negócio para o gerenciamento do ciclo de vida de um assinante móvel. Um desses sistemas de negócio é o sistema gerenciamento de SIM Cards físicos ou virtuais que, como explicado anteriormente, tratase de um sistema administrativo interno da MNO. A integração com a rede móvel se relaciona com as integrações da função SM-DP+, no caso de eSIM Consumer & IoT, e das funções SM-DP e SM-SR no caso de eSIM M2M.

Em ambos os casos, os acessos aos sistemas não estão disponíveis para uso de clientes. Vale ressaltar que os portais fornecidos pelas MNOs são para gerenciamento de assinantes móveis e não de SIM Cards e/ou perfis elétricos.

(...)

6.1.9 Item 3.2.1 A CONTRATADA deverá permitir a ativação do perfil elétrico via portal de gerenciamento no momento da entrega do serviço.

Aqui aplicam-se os mesmos comentários feitos no item 6.1.1.

175. Essa capacidade analisada está associada à seguinte característica do dispositivo, a exemplo do termo de referência do edital do Ciga (peça 4, p. 37):

5.4.2. O Dispositivo, fornecido pela CONTRATADA, deverá realizar a conexão à Plataforma por meio das redes de telefonia móvel (3G ou 4G) de, pelo menos, 02 (duas) das operadoras de telefonia móvel atuantes nacionalmente e nas localidades, priorizando sempre a operadora com melhor infraestrutura de conectividade (sinal de cobertura e qualidade de banda).

176. Redação semelhante é encontrada no edital da Seduc/AL, embora aqui haja uma opção alternativa (peça 5, p. 43-44):

6.8.2 O Dispositivo de Acesso fornecido pela CONTRATADA deve realizar a conexão à PLATAFORMA por meio das redes de telefonia móveis (3G ou 4G) de, pelo menos, 02 das operadoras de telefonia móvel atuantes nacionalmente e nas localidades, priorizando sempre a operadora com melhor infraestrutura de conectividade (sinal de cobertura), sendo certo que nenhuma área do estado de Alagoas que possuir cobertura (perfil elétrico) de operadora de telefonia poderá ficar desassistida pela CONTRATADA. Caso o Dispositivo de Acesso fornecido pela CONTRATADA seja um SIMCARD sem função de troca remota de operadora, a CONTRATADA deverá fornecer o chip com a melhor cobertura de operadora por região, devendo o custo de logística da troca de operadora ser de responsabilidade da CONTRATADA.

177. Já o projeto básico anexo ao edital da Seduc/AM traz redação semelhante ao do Ciga (peça 115, p. 13)

3.13.5 A PLATAFORMA deve permitir a realização da mudança do provedor de conectividade ou da operadora de telefonia móvel de forma remota (sem troca física do Dispositivo de Acesso/Chip), a partir de um comando eletrônico remoto disparado pela central de operações/monitoramento da CONTRATADA.

178. Assim, há dúvidas sobre a capacidade da solução em atender a exigência de troca remota de operadora de telefonia móvel.

179. Desse modo, quanto a este ponto, entende-se necessário **diligenciar** a Seduc/AM, a Seduc/AL, a Seduc/GO, a Seduc/BA, as Prefeituras de Aracaju - SE e de Joinville - SC, e o Consórcio Ciga, para que se manifestem sobre a forma de execução atual dos contratos firmados (quando for o caso), indicando se está havendo aderência dos serviços prestados aos termos definidos no edital e seus anexos.

180. Ademais, ante o exposto, entende-se necessário solicitar, por meio de **diligência**, a disponibilização de link de acesso aos sistemas SVA à Seduc/GO, à Seduc/BA, à Prefeitura de Aracaju e à RNP, para melhor analisar as funcionalidades e as diferenças entre cada uma, de forma a permitir comparar as diferentes soluções disponíveis.

181. Após a análise acima exposta, no que tange à viabilidade da execução do objeto, nos termos licitados pelos entes estaduais, conclui-se **não ser possível concluir sobre a plausibilidade jurídica**.

CONCLUSÃO

182. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

183. Ante todo o exposto, constatou-se que: i) não é possível afirmar se outras empresas podem prestar o serviço para o qual somente as empresas do grupo Base Mobile vêm sendo contratadas; e ii) não é possível afirmar sobre a viabilidade de soluções alternativas. Assim, ante o apontado, **não é possível concluir sobre a plausibilidade jurídica dos pontos tratados nos autos**.

Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

184. Quanto ao PE 1/2022, realizado pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga), propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez afastado o perigo da demora, essencial para sua concessão, ante o exaurimento da ata de registro de preços, caracterizado o perigo da demora reverso e por não ser possível concluir sobre a plausibilidade jurídica (itens 66, 76 e 181 desta instrução).

185. Quanto ao PE 10.667/2022, de responsabilidade da Agência de Modernização da Gestão de Processos, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, para atendimento à Secretaria de Educação daquela UF, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, por estar caracterizado o perigo da demora reverso e por não ser possível concluir sobre a plausibilidade jurídica (itens 76 e 181 desta instrução).

186. Quanto ao PE 1021/2022 – CSC, conduzido pela Secretaria de Educação e Desporto do Estado do Amazonas, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez afastado o perigo da demora, essencial para sua concessão, ante o exaurimento da ata de registro de preços, caracterizado o perigo da demora reverso e por não ser possível concluir sobre a plausibilidade jurídica (itens 72, 76 e 181 desta instrução).

187. Ao proceder à análise deste pressuposto, em relação aos três certames inicialmente objeto da denúncia, entendeu-se necessária a realização de diligências, conforme apontado a seguir:

a) **diligenciar** o Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga), para obtenção de informações complementares, nos termos da proposta de encaminhamento, de modo a analisar a viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade do seu parcelamento (item 68 desta instrução);

b) **diligenciar** as Prefeituras de Aracaju - SE e de Joinville - SC, de modo a verificar se foi de fato firmado contrato com o Consórcio Conecta+Ciga e se o objeto está sendo executado nos termos contratados, de modo a analisar a viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais (item 69 desta instrução);

c) **diligenciar** a Agência de Modernização da Gestão de Processos (Amgesp), para obtenção de informações complementares, nos termos da proposta de encaminhamento, em relação a contratações eventualmente efetuadas até o momento, e, caso a Seduc/AL tenha firmado algum contrato, informar se o objeto está sendo executado nos termos contratados, de modo a analisar a viabilidade do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade do parcelamento (item 71 desta instrução);

d) **diligenciar** o Centro de Serviços Compartilhados, vinculado ao Estado do Amazonas, bem como a Seduc/AM, para obtenção de informações complementares em relação a contratações eventualmente efetuadas durante a vigência da ARP 313/2022, bem como outras informações complementares nos termos da proposta de encaminhamento (item 74 desta instrução); e

e) **diligenciar** a Seduc/BA, nos termos da proposta de encaminhamento, de modo a verificar se foi de fato firmado contrato com a sociedade empresária KTI Integração em Tecnologia e se o objeto está sendo executado nos termos contratados, de modo a analisar a viabilidade técnica da execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais (item 75 desta instrução).

Do Programa Internet Brasil

188. Quanto a este tópico, constatou-se que a Rede Nacional de Pesquisas – RNP realizou contratação, para atender necessidade semelhante, no âmbito do citado programa, mas houve realização de mais certames ou divisão em itens para a contratação. Assim, de modo a auxiliar na análise da viabilidade da divisão do objeto, será proposta **diligência** à referida entidade, de modo a se obter (item 17 desta instrução):

a) editais, termos de referência ou projetos básicos ou documentos equivalentes, minutas de contratos e outros documentos relevantes para o planejamento das contratações realizadas em 2022 para implementação do programa;

b) atas de realização dos certames;

c) relatórios, pareceres e outros documentos relativos ao acompanhamento da execução do programa; e

d) manifestação acerca de eventuais oportunidades de melhoria do programa da forma como vem sendo executado pela RNP.

Da Solicitação do Congresso Nacional – TC 022.918/2023-0

189. Neste tópico, conclui-se que cabe **juntar** cópia da decisão que vier a ser proferida (despacho e/ou relatório, voto e acórdão) ao TC 022.918/2023-0 (item 25 desta instrução).

Dos novos elementos apresentados pela denunciante

190. Neste tópico, concluiu-se, com relação ao laudo do CPQD, que a maioria dos seus apontamentos se refere ao objeto da SCN (TC 022.198/2023-0), pois tratam dos contornos legais e dos marcos regulatórios do serviço, ao que se propõe que a peça 92 seja **juntada aos autos da SCN**, pois pode ser útil ao deslinde daquele processo (item 34 desta instrução).

191. Ademais, conforme item 45 desta instrução, entendeu-se necessário promover **diligência** à Seduc/GO, nos termos constantes na proposta de encaminhamento, com o propósito de obter elementos da fase interna da contratação, bem como da fase de execução do Contrato 31/2023, de modo a analisar a viabilidade técnica da execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade do parcelamento.

192. Adicionalmente, como apontado no item 56 desta instrução, entende-se necessário promover **diligência** à Seeduc/RJ, em relação ao Pregão 4/2023, nos termos da proposta de encaminhamento,

de modo a analisar a viabilidade técnica da execução do objeto, da forma como vem sendo licitado pelos entes estaduais, bem como a viabilidade do seu parcelamento.

Resumo do que foi licitado e/ou contratado até o momento

193. Nesse tópico, identificou-se a necessidade de esclarecer junto à Seduc/AL, por meio de **diligência**, sobre a informação supostamente incoerente sobre o fornecimento dos chips pela Seduc/AL (item 11.4 do termo de referência), uma vez que o preço da licença é o mesmo obtido pela Seduc/AM, que incluía o fornecimento do chip com franquia de 240 Gb por ano por licença (item 60 desta instrução).

Viabilidade da divisão do objeto das contratações

194. O denunciante alega que, por conta da ausência de parcelamento do objeto do certame, houve indevido benefício ao grupo econômico de que faz parte a sociedade empresária Base Serviço de Integração Móvel Ltda. (Base Mobile). Constatou-se a ausência de elementos técnicos (estudos e pareceres) aptos a fundamentar o modelo das licitações. Também haveria violação à economicidade na contratação de pessoa jurídica para ser uma espécie de intermediadora entre o Poder Público e as empresas privadas prestadoras dos serviços de telecomunicações móveis, todas estas que possuem a devida autorização da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a prestação do serviço em questão.

195. De fato, não há nos autos elementos que indiquem que as contratações ora em tela tenham sido precedidas de análise sobre a viabilidade da divisão do objeto, nem de que tenha sido realizada pesquisa de preços de eventuais soluções e sua comparação com o modelo SVA que vem sendo licitado e vencido pelas empresas do grupo Base Mobile, isoladamente ou em consórcio.

196. Ademais, conforme exposto no item 144 desta instrução, propôs-se **diligenciar** a Seduc/AL, a Seduc/AM, o Ciga, a Seduc/GO e a Seeduc/RJ, de modo a se obter documentos relativos à fase de planejamento da contratação, bem como manifestação sobre realização de prévio levantamento de outras possíveis soluções de mercado que atendessem a necessidade da contratação.

Economicidade e risco das contratações

197. No que tange a este ponto, identificou-se que os certames realizados pelo Ciga, pela Seduc/AL e pela Seduc/GO possuem previsão de pagamento da seguinte forma: 20% do valor da licença no momento do pedido dos perfis elétricos e 80% após a ativação e entrega do perfil elétrico, o que é um risco, uma vez que a contratada já vai receber 100% no início da prestação dos serviços, sendo que a licença prevê a execução pelo prazo de doze meses. Por outro lado, o edital da Seduc/AM não traz detalhamento sobre a forma de pagamento. Assim, entendeu-se necessário promover **diligência** às UJs mencionadas (item 158 desta instrução), de modo a obter as pesquisas de preços que subsidiaram as contratações.

Viabilidade da execução do objeto, nos termos licitados pelos entes estaduais

198. Em decorrência da análise dos elementos obtidos em resposta às oitivas e diligências decorrentes da etapa instrutória anterior, constatou-se que as empresas do grupo Base Mobile podem estar tendo dificuldades para executar o objeto, da forma como foi licitado, no todo ou em parte, em razão de que as próprias operadoras telefônicas não estariam dispostas a fornecer os *sim cards* ou perfis elétricos para a execução dos contratos (em razão de questões concorrenciais e/ou negociais), bem como a viabilidade técnica da execução, nos termos licitados.

199. Quanto a este tópico, entendeu-se necessário **diligenciar** a Seduc/AM, a Seduc/AL, a Seduc/GO, a Seduc/BA, as Prefeituras de Aracaju - SE e de Joinville - SC e o Consórcio Ciga, para que se manifestem sobre a execução dos contratos firmados (quando for o caso), indicando se está havendo aderência dos serviços prestados aos termos definidos no edital e seus anexos (item 179 desta instrução).

200. Ademais, ainda por meio de **diligência**, deve ser solicitada a disponibilização de link de acesso aos sistemas SVA à Seduc/GO, à Seduc/BA, às Prefeituras de Aracaju e Joinville e à RNP, para melhor analisar as funcionalidades e as diferenças entre cada uma, de forma a permitir

comparar as diferentes soluções disponíveis (item 180 desta instrução).

201. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

202. Não houve pedido de ingresso aos autos.

203. Há pedido de acesso aos autos pelo Coordenador Jurídico da Agência de Modernização da Gestão de Processos, entidade vinculada ao Governo do Estado de Alagoas e promotora do Pregão Eletrônico 10667/2022 (peça 98). Quanto a este pedido, propõe-se o seu **deferimento**, tendo em vista que os pleiteantes figuram dentre os legitimados previstos no art. 62, *caput* e parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020:

Art. 62. São legitimados para solicitar informações ou cópia os órgãos e autoridades que detiverem a prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-las, bem assim aqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto de processo em tramitação no Tribunal.

Parágrafo único. As soluções de tecnologia da informação pertinentes do Tribunal de Contas da União devem possibilitar que **advogados, delegados da Polícia Federal, procuradores e membros do Ministério Público credenciados**, ainda que não vinculados a processo previamente identificado, possam acessar, de forma automática, processos eletrônicos, desde que demonstrado interesse para fins apenas de registro, salvo nos casos de processos ou peças classificados como sigilosos e observada a necessidade de registro, nas bases de dados do TCU, da identificação daquele que acessou, do conteúdo que foi acessado e de eventuais ações realizadas no processo durante o acesso.(AC)(Resolução - TCU nº 316, de 22/4/2020, BTCU Deliberações 75/2020)

204. No que tange às **peças sigilosas** do processo, propõe-se o **indeferimento** do pedido, considerando que poderá haver comprometimento à garantia da intimidade e da vida privada dos cidadãos envolvidos ou à preservação do sigilo sob tutela do TCU, à luz do que dispõe o art. 93 da Resolução - TCU 259/2014.

205. Não houve pedido de sustentação oral.

206. Não há processos apensos. Quanto a processos conexos, conforme já mencionado, foi protocolada uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC 022.918/2023-0 – com o objetivo de se apurar possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade “VAS” ou “Serviços de Valor Adicionado” (SVA) em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas, e que, dentre seus pontos, questiona a validade de a sociedade empresária Base Serviço de Integração Móvel Ltda., prestar serviço de conectividade móvel sem autorização prévia da agência reguladora, podendo ter reflexo nestes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

207. Em virtude do exposto, propõe-se:

207.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

207.2. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo denunciante, em relação ao Pregão Eletrônico 1/2022, realizado pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública, ao Pregão Eletrônico 10.667/2022, de responsabilidade da Agência de Modernização da Gestão de Processos, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, e ao Pregão 1021/2022, realizado pelo Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas;

207.3. realizar **diligência** ao Consórcio de Inovação na Gestão Pública, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos relativamente ao Pregão Eletrônico 1/2022:

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);
- b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório em tela;
- c) motivação para o pagamento do valor total das licenças logo após o seu recebimento (20% sobre o valor do lote encomendado e 80% em até trinta dias, após ateste da fiscalização acerca do treinamento e recebimento físico dos dispositivos de acesso), conforme previsto no item 17.12 do edital do certame, uma vez que todo o risco de inexecução contratual ou prestação deficiente do serviço acaba ficando com a Administração;
- d) confirmação sobre a expiração ou eventual prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços 3/2022, decorrente do referido certame;
- e) relação dos contratos firmados por consorciados com o Consórcio Conecta+Giga (CNPJ 48.038.387/0001-00), bem como a lista de adesões autorizadas pela entidade;
- f) instrumentos de contratos firmados por consorciados com o Consórcio Conecta+Giga (CNPJ 48.038.387/0001-00), bem como eventuais termos aditivos;
 - f.1) informar os valores já executados de cada contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
 - f.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização dos respectivos contratos;
 - f.3) informar se algum ente participante (consorciado) já prestou contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022;
- g) demais informações que julgar necessárias; e
- h) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

207.4. realizar **diligência** à Agência de Modernização da Gestão de Processos, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, e à Secretaria de Educação de Alagoas, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhem cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos, com relação ao Pregão Eletrônico 10.667/2022:

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);
- b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório em tela;
- c) motivação para o pagamento do valor total das licenças logo após o seu recebimento (20% sobre o valor do lote encomendado e 80% em até trinta dias, após ateste da fiscalização acerca do treinamento e recebimento físico dos dispositivos de acesso), conforme previsto no item 10.1.7 do edital do certame, uma vez que todo o risco de inexecução contratual ou prestação deficiente do serviço acaba ficando com a Administração;
- d) Estudos Técnicos Preliminares (ETP) da contratação;
- e) contrato(s) eventualmente firmado(s) com a empresa B2 Telecomunicação Ltda. (CNPJ 08.995.883/0001-29), bem como termos aditivos firmados, se houver;
- f) caso tenha sido firmado algum contrato pela Seduc/AL:
 - f.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
 - f.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
 - f.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;

f.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento;

g) demais informações que julgar necessárias; e

h) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

207.5. realizar **diligência** ao Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas e à Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhem cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos relativamente ao Pregão Eletrônico 1021/2022 – CSC:

a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);

b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório em tela;

c) indicação da forma como se daria o pagamento da contratada, uma vez que os itens 20.1 e 20.2 do edital do certame, o item 5.2 da minuta da de registro de preços e a cláusula oitava da minuta de contrato não especificam como será a medição e a forma de pagamento pelos serviços prestados;

d) ata de realização do Pregão Eletrônico 1021/2022 – CSC;

e) contrato(s) eventualmente firmado(s) pela Secretaria de Educação do Amazonas com a empresa KTI Integração em Tecnologia Ltda. (CNPJ 08.995.883/0001-29), bem como eventuais termos aditivos firmados;

f) caso tenha sido firmado algum contrato pela Seduc/AM:

f.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;

f.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;

f.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;

f.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento;

g) relação de autorizações de adesões à ARP 313/2022; e

h) demais informações que julgar necessárias;

207.6. realizar **diligência** à Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, informe se foi publicado e/ou realizado o certame relativo ao Termo de Referência SEI/ERJ 62538893, de 31/10/2023, que supostamente seria o Pregão Eletrônico 4/2023, que tem por objeto a contratação de solução de conectividade móvel educacional gerenciável para inclusão do acesso dos alunos da rede estadual de ensino, bem como encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);

b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório;

c) anexos do termo de referência: Anexo I – Requisitos da Plataforma de Gestão e Controle dos Acessos e Conectividade, Anexo II – Da Sessão da Amostra Teste e Anexo III – Modelo de Propostas de Preços;

- d) edital do certame, se for o caso;
- e) ata de realização do pregão eletrônico, se for o caso;
- f) ata de registro de preços, se for o caso;
- g) contrato firmado, se for o caso;
- h) demais informações que julgar necessárias; e
- i) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

207.7. realizar **diligência** à Secretaria de Estado da Educação da Bahia, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos relativamente ao Contrato 30/2023, firmado com a sociedade empresária KTI Integração em Tecnologia, e que tem por objeto a contratação de solução de conectividade móvel educacional gerenciável para inclusão do acesso dos alunos da rede estadual de ensino:

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), e resultou no pedido de adesão à ARP 313/2022, do Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas;
- b) Contrato 30/2023, bem como dos seguintes documentos e informações:
 - b.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
 - b.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
 - b.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;
 - b.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento;
- c) demais informações que julgar necessárias;
- d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e
- e) link de acesso à plataforma SVA, em nome de auditor designado junto ao interlocutor;

207.8. realizar **diligência** à Secretaria de Estado da Educação de Goiás, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos relativamente ao Pregão Eletrônico 1/2023 Seduc/GO e ao contrato dele decorrente:

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP);
- b) pesquisa de preços utilizada no planejamento do processo licitatório em tela;
- c) motivação para o pagamento do valor total das licenças logo após o seu recebimento (20% sobre o valor do lote encomendado e 80% em até trinta dias, após ateste da fiscalização acerca do treinamento e recebimento físico dos dispositivos de acesso), conforme previsto no item 3.5 do Termo de Referência, uma vez que todo o risco de inexecução contratual ou prestação deficiente do serviço acaba ficando com a Administração;
- d) documentos da fase de planejamento da contratação;
- e) Contrato 31/2023, bem como dos seguintes documentos e informações:

- e.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
- e.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
- e.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;
- e.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento;
- f) demais informações que julgar necessárias; e
- g) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e
- h) link de acesso à plataforma SVA, em nome de auditor designado junto ao interlocutor;

207.9. realizar **diligência** à Prefeitura de Aracaju - SE, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos relativamente à adesão à Ata de Registro de Preços 3/2002, do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga):

- a) análise técnica detalhada que proporcionou a escolha pelo modelo de SVA (em lote único), em detrimento de outras opções possíveis, a exemplo da divisão em itens, como realizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), e resultou no pedido de adesão à ARP 3/2022 do Ciga;
- b) termo de contrato decorrente da referida adesão, bem como dos seguintes documentos e informações:

- b.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
- b.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
- b.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;
- b.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento;
- c) demais informações que julgar necessárias;
- d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e
- e) link de acesso à plataforma SVA, em nome de auditor designado junto ao interlocutor;

207.10. realizar **diligência** à Prefeitura de Joinville - SC, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos relativamente à contratação decorrente da Ata de Registro de Preços 3/2002, do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga):

- a) termo de contrato, bem como dos seguintes documentos e informações:
 - a.1) informar os valores já executados do contrato, bem o total de pagamentos efetuados;
 - a.2) notas fiscais e documentos emitidos pela fiscalização do contrato;
 - a.3) informar se a prestação do serviço contratado vem ocorrendo de acordo com os termos constantes no instrumento contratual, bem como no edital e anexos;
 - a.4) informar se já houve alguma prestação de contas dos recursos recebidos em razão da Lei 14.172/2021, na forma do art. 9º do Decreto 10.952/2022, e, em caso positivo, encaminhar cópia do citado documento;
- b) demais informações que julgar necessárias;

c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e

d) link de acesso à plataforma SVA, em nome de auditor designado junto ao interlocutor;

207.11. **realizar** diligência à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe os seguintes esclarecimentos e documentos relativos ao Programa Internet Brasil:

a) editais, termos de referência ou projetos básicos ou documentos equivalentes, minutas de contratos e outros documentos relevantes para o planejamento das contratações realizadas em 2022 para implementação do programa;

b) atas de realização dos certames;

c) relatórios, pareceres e outros documentos relativos ao acompanhamento da execução do programa;

d) manifestação acerca de eventuais oportunidades de melhoria do programa da forma como vem sendo executado pela RNP;

e) demais informações que julgar necessárias;

f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e

g) link de acesso à plataforma SVA, em nome de auditor designado junto ao interlocutor;

207.12. **deferir** o pedido formulado pelo Procuradores da Agência de Modernização da Gestão de Processos, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Governo do Alagoas, de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, à exceção das peças classificadas como sigilosas, nos termos do art. 62, *caput* e parágrafo único, c/c o art. 93 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020;

207.13. **alertar** o Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas, a Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, a Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas, a Secretaria de Estado de Educação de Alagoas, o Consórcio de Inovação na Gestão Pública, a Secretaria de Estado de Educação de Goiás, a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, a Prefeitura de Aracaju - SE, a Prefeitura de Joinville - SC, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) quanto à possibilidade de o Tribunal vir a aplicar a sanção prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, IV e § 3º, do Regimento Interno/TCU, em caso de descumprimento de diligência, a qual prescinde de prévia audiência do responsável;

207.14. **alertar** a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro quanto à possibilidade de o TCU vir a conceder medida cautelar para a suspensão do ato ou procedimento impugnado, caso haja indicativo de afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração;

207.15. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas, à Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, à Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas, à Secretaria de Estado de Educação de Alagoas, à Secretaria de Estado de Educação de Goiás, à Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, à Prefeitura de Aracaju - SE, Prefeitura de Joinville - SC e à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, de maneira a embasarem as respostas às diligências;

207.16. **juntar** cópia da decisão que vier a ser proferida (despacho e/ou relatório, voto e acórdão), bem como da peça 92 destes autos, ao TC 022.918/2023-0 (SCN); e

207.17. **comunicar** ao denunciante a decisão que vier a ser prolatada.

É o relatório.

VOTO

Em exame, denúncia acerca de possíveis irregularidades em pregões eletrônicos sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, da Secretaria de Educação de Alagoas e do Consórcio de Inovação na Gestão Pública, representando consórcio de municípios de Santa Catarina.

2. Os certames tinham como objetivo a contratação de serviço de solução de conectividade móvel com fins educacionais, para realização e acompanhamento de atividades pedagógicas não presenciais, composta por licenças de uso de plataforma tecnológica com recursos gestão, controle de acesso a conteúdo web, transmissão e proteção de dados, para ata de registro de preços, com a aplicação dos recursos provenientes da União, nos termos da Lei 14.172/2021.

3. Inicialmente, o denunciante apontou as seguintes irregularidades: (a) agrupamento indevido de itens em um único lote, para fornecimento de hardware, software, gestão e conexão à internet, o que restringiria a competitividade por direcionamento do certame a certos grupos societários, já que seriam os únicos capazes de fornecer tudo o que foi exigido nos editais; (b) ausência de elementos técnicos (estudos e pareceres) aptos a fundamentar o modo de serviço previsto nas licitações; (c) instrumentalização do direito fundamental à conectividade e utilização de destinatários da política pública como cobaias de um experimento tecnológico; e (d) definição da natureza do objeto como Serviços de Valor Adicionado (SVA), sobre o qual incide o Imposto Sobre Serviços (ISS), em detrimento da definição como Serviço Móvel Pessoal (SMP), o qual possui isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), resultando em oneração tributária.

4. Quanto à irregularidade relativa ao ineditismo na administração, pela instrumentalização do direito fundamental à conectividade e utilização de destinatários da política pública como cobaias de um experimento tecnológico, de pronto essa foi afastada pela unidade técnica ante a ausência de plausibilidade jurídica (peça 18).

5. Diante da impossibilidade de conclusão quanto aos demais indícios de irregularidades apontados pelo denunciante, a unidade técnica promoveu a realização de oitivas e diligências.

6. Após a análise das repostas das unidades jurisdicionadas, bem como de novos elementos apresentados pelo denunciante, a AudContratações propôs o conhecimento da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, com o indeferimento do pedido de concessão de medida cautelar em relação aos três certames objetos da denúncia: Pregão Eletrônico 1/2022, promovido pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga/SC); Pregão Eletrônico 10.667/2022, referente à Secretaria de Educação de Alagoas; e Pregão 1021/2022, referente à Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas.

7. Não obstante as razões que concluíram pelo indeferimento da cautelar, a unidade técnica entendeu que alguns pontos ainda mereceriam ser objeto de análise, como: (a) viabilidade da divisão do objeto das contratações, se a ausência de parcelamento poderia ter restringido a competitividade dos certames; (b) economicidade das contratações em análise, em razão da questão tributária apontada pela denunciante; e (c) viabilidade da execução do objeto nos termos licitados pelos entes estaduais, uma vez que as operadoras telefônicas não estariam aceitando negociar com o grupo econômico que venceu os certames e que haveria possíveis limitações técnicas aos termos propostos nos instrumentos convocatórios.

8. Nesse sentido, propôs um extenso rol de diligências, novamente às unidades jurisdicionadas que haviam inicialmente sido ouvidas, estendendo às Prefeituras de Aracaju/SE e de

Joinville/SC, Secretarias de Estado de Educação do Rio de Janeiro e da Bahia, de Goiás, e à Rede Nacional de Pesquisas (RNP).

II

9. Concordo com o indeferimento do pedido de concessão de medida cautelar em relação aos três certames objetos da denúncia, contudo, apresento desfecho que considero mais adequado ao caso.

10. A Lei 14.172/2021 dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. Para viabilizar tal garantia, em virtude da calamidade pública decorrente da covid-19, conforme seu art. 2º, a União se responsabilizou em repassar recursos aos estados e ao Distrito Federal, com prazo até 31/12/2026, e prestação de contas até 31/3/2027 (alteração dada pela Lei 14.640/2023).

11. Cabe registrar que esse prazo de aplicação dos recursos foi um dos pontos tratados no Acórdão 1.891/2022-TCU-Plenário, além de ter sido esclarecido que os planos de trabalho fornecidos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não podem ser alterados após a transferência dos recursos, uma vez que não há previsão legal que permita tal alteração, conforme item 9.2.3 da referida deliberação.

12. A AudContratações organizou as informações acerca do já havia sido licitado e/ou contratado em relação às unidades objeto da presente denúncia:

12.1. Quanto ao **Pregão 1/2022 (ARP 3/2022), promovido pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga/SC)**, foi previsto o registro para aquisição de 350.000 licenças, com franquia de dados de 120 Gb/ano, ao valor unitário de R\$ 280,00, com adjudicação à Base Serviço de Integração Móvel Ltda. A Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina não guardou relação com esse certame, o que foi confirmado na resposta das empresas contratadas. As Prefeituras de Joinville/SC e de Aracaju/SE aderiram à ARP 3/2022, com 5.000 e 30.000 licenças, respectivamente. O prazo da Ata venceu em 25/9/2023.

12.2. No tocante ao **Pregão Eletrônico 1021/2022 (ARP 313/2022), referente à Seduc/AM**, o valor obtido por licença foi de R\$ 274,80, com a capacidade de processamento de 240 Gb por ano. Segundo a unidade técnica, não houve contratação efetiva pela Seduc/AM, mas, a partir de adesão à ARP 313/2022, a Secretaria de Estado da Educação da Bahia (Seduc/BA) teria firmado o Contrato 30/2023, com a empresa KTI Integração em Tecnologia, para aquisição de 194.000 licenças, ao custo total de R\$ 53.311.200,00.

12.3. No que concerne ao **Pregão Eletrônico 10.667/2022, destinado à Seduc/AL**, com participação somente da empresa B2 Telecomunicação Ltda., o valor obtido por licença foi de R\$ 274,80 para cada uma das 220.000 licenças, sendo que, nesse caso, os perfis elétricos deveriam ser fornecidos pelo contratante, ao contrário do previsto no certame realizado pelo Consórcio Ciga, por exemplo, que já inclui esse item.

13. Apesar de não ser objeto da denúncia, por ter modelagem bastante semelhante aos pregões que já estavam em análise anteriormente, a AudContratações também verificou as informações relativas ao Pregão Eletrônico 1/2023, promovido pela Seduc/GO, que envolveu a contratação de 410.000 licenças, com franquia de dados de 60 Gb por ano, ao valor unitário de R\$ 148,35, já em execução. O Contrato 31/2023, no valor de R\$ 63.468.000,00 para o total de licenças licitadas, foi firmado em 11/5/2023, com vigência inicial de doze meses.

14. Em relação a um suposto pregão promovido pela Seduc/RJ – Pregão Eletrônico 4/2023– em que haveria previsão de aquisição de 700.000 licenças, pelo período de dozes meses e com 120 Gb

por ano por dispositivo ativado (peça 103, p. 10), mas não há informações sobre a efetiva realização do certame¹.

15. Ainda na tentativa de demonstrar que a contratação poderia ser no formato agrupado ou em itens separados, a unidade técnica indicou o exemplo do Pregão 6/2021, promovido pela Prefeitura de Fortaleza, que teve por objeto a contratação de fornecimento somente de sim cards (popularmente conhecidos como ‘chips’) com pacote de dados, para distribuição aos alunos. Este certame não indicou a Lei 14.172/2021 como fundamento, mas sim a Lei 13.979/2020, editada para contratações decorrentes da pandemia de covid-19.

16. Por sua vez, como exemplo de modelo a ser contratado, o denunciante sugeriu o escolhido pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), atuante no desenvolvimento da educação nacional, com a divisão do objeto em lotes para obtenção da solução completa, tendo sido publicadas as concorrências públicas em 2022, que geraram contratações separadas, conforme melhor detalhado abaixo. Essas contratações da RNP foram fundamentadas no Programa Internet Brasil da Lei 14.351/2022, com outros requisitos, mais amplos, sem a necessária restrição do direcionamento exclusivo à educação, diferenciando das contratações com base na Lei 14.172/2021.

17. Sobre essa contratação em separado, as sociedades empresariais diligenciadas apontaram que esses contratos da RNP continuam passando por longas rodadas de negociação para integrar as tecnologias das operadoras virtuais vencedoras para fornecimento do Serviço Móvel Pessoal (SMP) com a fornecedora do Serviços de Valor Adicionado (SVA), de modo que a divisão em lotes estaria ocasionando, até a presente data, grande atraso na implantação dos serviços, com afronta ao princípio da eficiência.

III

18. Pois bem, passando a análise do caso, quanto ao aspecto da **modelagem** adotada, ao contrário do que afirma o denunciante, em suas manifestações, as unidades jurisdicionadas defendem que adotaram a concepção unificada do objeto sob a alegação de que essa seria mais aderente aos objetivos finalísticos criados pela Lei 14.172/2021.

19. A Secretaria de Educação do Estado de Goiás foi enfática no que se refere à própria viabilidade (ou funcionamento) da solução adotada (peça 131, p. 4):

... na fase interna foi dada oportunidade às 3 Operadoras Tim, Vivo e Claro de demonstrarem a solução mais aderente que tinham disponível para o presente objeto. Nessa oportunidade, fizemos uma Prova de Conceito que demonstrou claramente a incapacidade da solução ofertada em atender a todos os requisitos exigidos pelo projeto e exigidos em Lei (Lei 14.172/2021). Diante disso analisamos outras possibilidades de solução que pudessem atender ao projeto e à legislação, sem perder a ampla competitividade. E chegamos no modelo que ficou especificado a partir do Edital publicado. Inclusive o Edital permite uma forma da participação das Operadoras a partir da associação com Brokers que fazem o papel de “concentradores” do serviço das Operadoras dentro da plataforma de gestão de acesso.

20. No mesmo sentido, a Secretaria do Estado do Amazonas alegou que não foi licitado serviço de telecomunicação e sim de Serviço de Valor Adicionado (SVA), pois o serviço de telecomunicação, mais especificamente o Serviço Móvel Pessoal (SMP), seria bastante limitado diante do uso necessário aos fins a que se destina a atual contratação.

21. Pelas peculiaridades da região, explicou que apenas uma operadora de telefonia não atenderia ao universo das localidades necessárias por todo o estado do Amazonas. Em razão disso, seria indispensável uma solução que agregasse serviços ao longo das áreas de cobertura para

¹

(https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jJLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yvd8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNVzHdaxYfzcXijJyyymXQLosFPESXuoXg3LeYQG73GVC)

universalizar o acesso de forma a minimizar ao máximo possível a dificuldade de falta de cobertura e ausência de conectividade em localidades específicas e remotas, possibilitando a associação de redes alternativas que somem áreas de cobertura diferentes e fornecesse um atendimento mais direcionado aos usuários nas localidades com maior restrição de infraestrutura de acesso (peça 89).

22. Nessa linha de não vinculação a uma empresa operadora de telefonia, pode constatar que, na solução adotada pela RNP, a previsão foi de que os alunos recebessem chips neutros (e-SIM Cards), o que possibilitaria remotamente à RNP definir a operadora a ser utilizada. De acordo com as informações disponibilizadas em sua página eletrônica, a RNP explica que, dessa forma, o programa não ficaria dependente de uma empresa contratada (e, por consequência, do seu chip), podendo se conectar à rede 3G e 4G mais adequada em cada região².

23. Portanto, observamos que, mesmo em modelagens diferentes, tanto as Secretarias de Educação de Alagoas e do Amazonas, quanto a RNP demonstram as mesmas preocupações quanto a não se limitar a parte relativa ao serviço de telecomunicação. No caso das contratações realizadas pelos Estados da Bahia e de Goiás, as justificativas apresentadas também vão no sentido de defender que o objeto contratado é composto por uma gama de serviços, e não pelo simples fornecimento de internet.

24. Em rápida análise da caracterização dos objetos dos editais sob exame, é possível constatar que as referidas administrações visavam não apenas provimento de serviço de telecomunicação e conectividade, mas complementado por elementos que visavam a finalidade educacional exigida pelo art. 2º da Lei 14.172/2021. A seguir, elenco, a título exemplificativo, apenas alguns dos requisitos relacionados nos certames que, a meu sentir, acrescentam funcionalidades não típicas de um serviço de conectividade tradicional:

2.4 Solução Escolhida: plataforma tecnológica em cloud computing (PaaS) com recursos gestão, controle, conectividade móvel e cyber segurança para viabilizar o acesso remoto eficaz e seguro a conteúdos públicos ou a sistemas educacionais de uso de um total de 350.000 estudantes e docentes das redes municipais de educação dos 330 municípios consorciados ao Consórcio de Inovação na Gestão Pública – Ciga (peça 4, p. 31, Termo de Referência, PE 1/2022/CIGA);

3.1.5. Disponibilizar um mecanismo de acesso que viabilize acesso a conteúdos digitais por diversos canais, tais como: navegadores web, aplicativos mobiles, e-mails, mensagens instantâneas, dentre outras modalidades que possam surgir com a evolução tecnológica (peça 4, p. 31, Termo de Referência, PE 1/2022/CIGA);

4.1 A CONTRATADA será responsável por toda a infraestrutura tecnológica, desde o fornecimento dos dispositivos de acesso (chips), os meios de acesso ao conteúdo, filtros de acesso e as infraestruturas técnicas de processamento, de segurança e de privacidade dos usuários. (peça 4, p. 32, Termo de Referência, PE 1/2022/CIGA);

6.2.4 Os Perfis de usuários deverão possuir lista de liberação de acesso (whitelist) específicos. Cada série/ano da educação básica deverá possuir um respectivo Perfil válido para todos os alunos desta série.

6.2.5 Os Professores deverão possuir Perfil específico, com acesso gerenciado e controlado a partir de uma lista de endereços bloqueados (blacklist).

6.3 A PLATAFORMA disponibilizada pela CONTRATADA deverá possuir um ambiente WEB com funcionalidade de inclusão e visualização de, no mínimo, os seguintes campos de para cadastramento de dados:

6.3.1 Das escolas: Nome da escola, Endereço completo da escola, Gestor da escola, E-mail do gestor da escola e Diretor da escola;

6.3.2 Das turmas: Nome da escola, Série/Ano e Número da turma;

² (<https://www.rnp.br/projetos/internet-brasil>, acesso em 24/5/2024)

6.3.3 Dos alunos: Nome da escola, Série, Ano letivo, Número da turma, Nome do aluno, Matrícula, Ano de nascimento e Endereço; (peça 5, p. 39, Termo de Referência, PE 10.667/2022/AMGESP-AL);

4.1 A descrição da solução como um todo abrange:

4.1.1 Garantir que os recursos financeiros da Educação sejam aplicados exclusivamente para fins educacionais;

(...)

4.1.3 Disponibilizar ferramentas que viabilizem exclusivamente a realização e o acompanhamento de atividades pedagógicas não presenciais, vinculadas aos conteúdos curriculares; Garantir a correta utilização dos recursos de acesso à Internet por parte dos alunos e professores; (peça 5, p. 36, Termo de Referência, PE 10.667/2022/AMGESP-AL);

3.2 A CONTRATADA será responsável por entregar todo o escopo previsto neste Projeto Básico, incluindo a disponibilização dos dispositivos de acesso, os meios de acesso ao conteúdo, filtros de acesso e as infraestruturas técnicas de processamento, transmissão, de segurança e de privacidade dos dados;

3.3 Todo o tráfego de dados demandados pelos usuários deverá ser direcionado e processado pela Plataforma Tecnológica de Gestão e Controle dos Acessos e Conectividade da CONTRATADA, neste documento chamada de PLATAFORMA. Esta PLATAFORMA realizará os filtros de conteúdo ou restrições de acesso aplicáveis a cada perfil de usuário, (aluno por série ou professor), de acordo com as autorizações definidas pelo Departamento de Tecnologia da Secretaria no momento do cadastro de cada usuário envolvido ou contemplado. (peça 115, p. 9, Projeto Básico, Seduc/AM).

25. Conforme se depreende da leitura dos exemplos supracitados, a solução era composta não apenas dos elementos de conectividade física, mas também da infraestrutura de softwares de acesso, softwares de gestão, filtros, controles de privacidade e de segurança, necessários para prover e assegurar que a plataforma lograsse êxito em prover serviços com finalidade exclusivamente educacional.

26. Registre-se que, desde a edição do Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, esta Corte de Contas vem avaliando de forma mais detida a caracterização do objeto de soluções de tecnologia da informação e comunicações de forma a não tomar por garantido que a decisão de parcelamento da solução é sempre àquela que melhor resguarda o interesse público. Naquela ocasião, restou assente a necessidade de as contratações de TIC definirem o modelo de prestação de serviços que permitisse a identificação da solução de TI como um todo, ou seja, a composição de serviços, produtos e elementos necessários para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, em face, à época, da previsão contida no art. 8º da Lei 8.666/1993.

27. Posteriormente, tal disposição restou positivada nas normas infralegais que regem a contratação de bens e serviços de TIC em âmbito federal, a exemplo da vigente IN SGD/ME 94/2022, que traz a seguinte definição para solução de TIC:

VII - solução de TIC para fins desta Instrução Normativa: conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC, de acordo com as premissas definidas no Anexo II desta Instrução Normativa; (grifou-se)

28. Em percuciente decisão nesse sentido, trago à luz o posicionamento contemplado no Voto que fundamenta o Acórdão 4.506/2022-TCU-1ª Câmara, da lavra do Ministro Jorge Oliveira:

Considero oportuno e relevante esclarecer alguns aspectos relacionados ao parcelamento do objeto da licitação, visto que a manifestação da representante não se coaduna ao entendimento sedimentado nesta Corte sobre o tema.

Se, por um lado, não há dúvidas a respeito da jurisprudência firmada no sentido de que é obrigatória a admissão da adjudicação por item quando tal opção não representar prejuízo para o

conjunto da contratação ou perda de economia de escala (Súmula-TCU 247), por outro lado, também é cedido que o parcelamento do objeto deve visar precipuamente ao interesse da Administração, e não dos particulares (Acórdão 1238/2016-TCU-Plenário).

A Lei 8.666/1993, que regulou grande parte das licitações examinadas pelo TCU durante a construção desse entendimento, prevê que as obras, serviços e compras serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala (destaque meu).

Assim, na aplicação desse diploma, ao examinar o possível prejuízo para o conjunto da contratação decorrente do parcelamento do objeto, a equipe de planejamento precisa avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta as particularidades técnicas e econômicas do bem ou serviço desejado e os recursos disponíveis no mercado fornecedor.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC, Lei 14.133/2021, detalha em seu artigo 40, § 3º, que o parcelamento não será adotado nas compras, entre outras hipóteses, quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor. A mesma lei estabelece que, na aplicação do parcelamento na contratação de serviços, deve ser considerado o custo para a Administração de gerir vários contratos frente à possível economia decorrente da divisão do objeto em itens (art. 47, § 1º, II).

Especificamente para as licitações promovidas por empresas públicas e sociedades de economia mista, a Lei 13.303/2016 estabelece a diretriz do parcelamento do objeto, desde que "sem perda de economia de escala".

Vê-se que o princípio do parcelamento, como qualquer preceito do Direito, não é absoluto, mas sua aplicação deve ser sopesada com a de outros princípios, em especial os da eficiência, eficácia e economicidade, além dos da primazia do interesse público, da proporcionalidade e da razoabilidade - todos positivados no artigo 5º da NLLC.

Nesse contexto, a mera viabilidade técnica e econômica da subcontratação de determinada parcela do objeto não pode significar de imediato, como pretende a representante, a obrigatoriedade de parcelamento do objeto. Haverá hipóteses em que a celebração de um único contrato se mostrará a opção mais adequada para o atendimento do interesse público e das necessidades da Administração, ainda que eventualmente parte dos serviços seja realizada por empresa subcontratada - circunstância que, naturalmente, deve ser sempre devidamente justificada no âmbito do processo administrativo em que se dá a contratação. (grifou-se)

29. Quanto a esse aspecto, o novo estatuto das licitações, Lei 14.133/2021, ao tempo que dispõe sobre o princípio do parcelamento do objeto em seu art. 40, inciso V, alínea "b", também dispõe no §3º do mesmo artigo que o parcelamento não será adotado quando o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido.

30. Quanto à comparação com a contratação realizada pela Rede Nacional de Pesquisa, a unidade instrutiva manifestou:

Conforme exposto no item 16 desta instrução, a RNP está contratando solução muito semelhante ao que vem sendo contratado pelos Estados, mas de forma parcelada, considerando o fornecimento dos perfis elétricos, a fabricação dos sim cards, plataforma e a logística física por diferentes empresas, o que indica que é tecnicamente possível a divisão do objeto.

31. Não comungo do entendimento de que seja crível comparar diretamente a contratação entabulada pela Rede Nacional de Pesquisa com as contratações em cheque conduzidas pelas secretarias subnacionais. Primeiramente, embora a contratação realizada pela RNP não seja objeto desta representação, em tese, o modelo de contratação parcelada adotado pela entidade poderia atrair o risco da aquisição dividida do objeto da solução para o ente público. Explico.

32. Caso uma secretaria de educação regional viesse obter sucesso na contratação dos *sim cards*, mas tivesse dificuldade com o provimento dos perfis elétricos, a contratação dos primeiros poderia se reverter em dano ao Erário, na medida que o objetivo final da contratação poderia ser frustrado pela falha na contratação de parte da solução.

33. Recorde-se, outrossim, que a Rede Nacional de Pesquisa é entidade reconhecida por sua expertise como provedora de serviços de conectividade e integração para instituições de ensino e pesquisa de todo o Brasil, alcançando mais de 1.200 pontos de conexão e 4 milhões de usuários, de sorte que, a contratação da solução parcelada pode não se revelar um desafio técnico para a RNP, a qual pode, quiçá, ter diferentes aplicações para hardwares e serviços adquiridos.

34. No entanto, a realidade de uma secretaria regional de educação é bastante distinta e precisa ser sopesada, à luz do art. 22, caput e §1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

35. Nesse contexto, podemos aventar que a modelagem escolhida, ou seja, contratar os serviços de forma separada ou conjunta, estaria dentro da discricionariedade do gestor, desde que devidamente fundamentada. A resposta das Secretarias de Educação às oitavas realizadas revela que a contratação conjunta busca atender a todos os requisitos exigidos pelo projeto e pela Lei 14.172/2021, enquanto a contratação em separado não se mostrou apta após a realização da prova de conceito.

36. Ademais, com relação ao questionamento do denunciante que dizia respeito ao modelo da contratação em que uma empresa prestadora de serviço SVA de conectividade, a exemplo da empresa Base Mobile, não teria autorização para a prestação de serviços de telecomunicação, no que interessa à presente denúncia, cabe ressaltar que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) determinou, em medida cautelar, que as empresas de telefonia (Claro, Tim e Vivo) assegurassem à empresa a disponibilidade de perfis elétricos para atender as licitações nos estados do Amazonas e de Alagoas. E, em caso de não cumprimento, as operadoras ficariam sujeitas à multa de até R\$ 2 milhões.

37. A agência estabeleceu ainda que a empresa e as operadoras concebessem relacionamento contratual em conformidade com a regulamentação para o adequado provimento dos serviços, permitindo, portanto, a modelagem integrada e sua respectiva execução.

38. Esse tema, inclusive, se conecta com o objeto da Solicitação do Congresso Nacional (SCN) constante do TC 022.918/2023-0, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia. A referida solicitação tem como objetivo, entre outros, a apuração de possíveis irregularidades na contratação de serviços na modalidade “VAS” ou “Serviços de Valor Adicionado” (SVA) em programas estaduais de provimento de acesso móvel a alunos de escolas públicas, e, entre seus pontos, questiona a validade de a sociedade empresária Base Serviço de Integração Móvel Ltda., prestar serviço de conectividade móvel sem autorização prévia da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

39. Naquele processo, também estão sendo realizadas diligências sobre a questão tributária dos serviços. Conforme determinado no Acórdão 2.521/2023-TCU-Plenário, foi solicitado à Anatel que esclareça as responsabilidades das empresas de SVA e como elas são fiscalizadas (item 9.4.6), além de quais tributos as empresas prestadoras de serviço SVA devem recolher (9.4.7).

40. Por tudo isso, e considerando, como dito, que a realidade de uma secretaria de educação é verdadeiramente distinta daquela de um provedor de um serviço de conectividade – que detém muito mais expertise no assunto, e que a contratação parcelada de diversos itens poderia atrair riscos que seriam capazes de ocasionar a frustração do serviço prestado por falha na contratação de parte da solução, entendo que não prospera o questionamento do denunciante sobre esse ponto.

41. Prosseguindo na análise, passemos para o aspecto do preço das contratações em análise.

42. A RNP disponibiliza em seu sítio eletrônico os valores contratados para esses serviços³. Dessa forma, o valor estimado para a contratação anual seria de **R\$ 274,68** (eSim Card pela B2 Telecomunicação (R\$ 10,80 – valor único), provisionamento remoto pela B2 Telecomunicação (R\$ 3,99 mensal) e perfil elétrico 20Gb pela Dry Company do Brasil Tecnologia S/A (R\$ 18,00 mensal)).
43. Esse valor da contratação separada da RNP se assemelha bastante aos valores encontrados pelo Ciga/SC (**R\$ 280,00**), Seduc/AM (**R\$ 274,80**) e Seduc/AL (**R\$ 274,80**). Sob esse aspecto, deve ser registrado que há nuances na quantidade da franquia, além de eventuais diferenças tributárias.
44. Portanto, a partir da análise dos valores de contratação efetivados pelo Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga/SC) e pelas Secretarias de Educação do Amazonas e de Alagoas, que optaram pela contratação integrada da solução, e aquela escolhida pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP), cuja contratação se deu por itens separados, verificamos que os valores se assemelhem bastante, não havendo demonstração de economicidade dessa última em relação às anteriores.
45. Ainda merece ser registrado que, nas respostas às oitivas e diligências realizadas, as unidades jurisdicionadas não relataram qualquer indício de que os serviços efetivamente contratados não foram adequadamente prestados.
46. A título de exemplo, a unidade técnica ressaltou que houve resposta da Seduc/GO para todos os pontos questionados e que, segundo o sítio eletrônico do programa, no âmbito da Seduc/GO, em 2023 foram entregues 147.862 ‘chips’ (sim cards), considerando escolas das redes estadual e municipal. Além disso, decorrente de outro certame, também foram entregues tablets para alunos carentes, também com base na Lei 14.172/2021⁴.
47. Ao mesmo tempo, conforme Acórdão 1.340/2023-TCE-Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), processo de representação interposto pela empresa Claro S/A foi julgado improcedente por não restarem demonstrados indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 1021/2022.
48. No referido *decisum*, a improcedência da representação foi fundamentada na ausência de irregularidades em relação a não autorização da Anatel para prestação de Serviço Móvel Pessoal, uma vez que o objeto da contratação seria de Serviço de Valor Adicionado e não se enquadraria na regulamentação da Anatel. Também foi apontada a adequação dos testes da plataforma previstos no edital, que teriam sido realizados com sucesso pela convocada.
49. Na Lei 14.172/2021, há previsão de utilização de outras fontes de recursos além das dotações orçamentárias da União (art. 6º da Lei 14.172/2021), motivo pelo qual se identifica a competência concorrente para atuação do TCE-AM na avaliação do Pregão 1021/2022, realizado pelo Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas, apesar de não ter sido expresso na deliberação.
50. Estando os autos conclusos e pautados para a última sessão plenária, em 12/6/2024, o denunciante, mais uma vez, compareceu aos autos e juntou novos documentos, solicitou acesso à peça 145, referente à instrução da unidade técnica, classificada como sigilosa, e requereu a realização de sustentação oral.
51. Em síntese, as informações incluídas dizem respeito à reclamação administrativa junto à Anatel, naquele caso concreto envolvendo a denunciada e uma das empresas de telefonia móvel (processo 53500.007321/2023-65), em 29/5/2024.
52. Esses novos elementos revelam que a matéria foi apreciada pela área técnica da Anatel, mas ainda carece de deliberação pelo Conselho Diretor da agência reguladora. Por analogia, para fins

³ (www.rnp.br, acesso em 22/5/2024)

⁴ (<https://site.educacao.go.gov.br/conectividademovel.html>, acesso em 3/2/2024)

Ante o exposto, entendo pela procedência parcial da presente denúncia, e voto para que seja adotado a proposta de acórdão que submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de junho de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.674/2024-GABPRES

Processo: 022.918/2023-0

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 11/09/2024

(Assinado eletronicamente)

STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.