



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nº 6975/2019 - PGGB

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 36.099/DF

IMPTE.(S) : VIA DIRETA TELECOMUNICACOES VIA SATELITE
E INTERNET LTDA – EPP E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : RONALDO LAZARO TIRADENTES E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**

Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Acordo firmado pela Telebras e por empresa estrangeira. Satélite Geoestacionário de Defesa e de Comunicações Estratégicas – SGDC. Violação a direito líquido e certo que não se positiva. Ilegitimidade das impetrantes para questionarem, em mandado de segurança, o ajuste celebrado pelas partes. Parecer por que se negue seguimento à impetração.

O mandado de segurança, impetrado por empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, volta-se contra acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União no TC 022.981/2018-7, que analisou a legalidade de acordo firmado entre a sociedade Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras e a empresa estadunidense Viasat Inc. Critica também o indeferimento pela Corte de Contas do pedido para que participassem naquele julgamento como interessadas.

A inicial narra que, maio de 2017, o Brasil promoveu o lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e de Comunicações Estratégicas – SGDC, visando a garantir a segurança do sistema de comunicações dos veículos referentes à segurança nacional e a melhoria da qualidade dos serviços de banda larga no território nacional. Esclarece que o satélite opera em duas bandas, uma destinada às Forças Armadas, e a outra dividida em três lotes, sendo um deles reservado à Telebras e os outros dois direcionados a atender empresas privadas. Informa que, em outubro de 2017, a Telebras realizou chamamento público para comercializar os dois lotes destinados a empresas privadas, que restou infrutífero

em razão da falta de habilitados. Assegura que, em seguida, as impetrantes passaram a negociar diretamente com a Telebras o direito de explorar 15% da capacidade do SGDC. Relata, contudo, que, em 26 de fevereiro de 2018, a Telebras e a empresa estadunidense Viasat Inc., inesperadamente, divulgaram comunicado no qual informaram que a exploração do satélite seria concedida, de maneira exclusiva, àquela empresa, por meio de sua filial brasileira. Notícia que, posteriormente, a regularidade do contrato foi submetida à análise do Tribunal de Contas da União por meio da representação TC 022.981/2018-7, tendo as impetrantes requerido o ingresso no feito na condição de terceiras interessadas, pleito que restou indeferido pelo Ministro relator. Defende que o indeferimento do ingresso das impetrantes nos autos como terceiras interessadas afrontou o art. 119 do Código de Processo Civil, o art. 3º, II, III e IV, da Lei 9.784/99, o art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU e o art. 93, IX, da Constituição Federal.

O *writ* argumenta que o TCU, ao posteriormente declarar lícito o contrato firmado entre a Telebras e a empresa Viasat Inc., desconsiderou os termos do art. 29, III, da Lei 13.303/2016, que prevê a dispensa de licitação para empresas estatais quando não restarem interessados na licitação anterior e esta não puder ser repetida. Assegura que, embora o art. 32, III, da Lei 13.303/2016 estabeleça que nas licitações e nos contratos firmados pelas estatais brasileiras deve ser observada a diretriz do parcelamento do seu objeto, no contrato em questão a Telebras terceirizou toda a sua atividade-fim, realizando a privatização indireta do SGDC, sem autorização legislativa. Assevera que a “entrega do satélite brasileiro para uma empresa de fachada, constituída às pressas no Brasil com ínfimos 5 mil reais de capital social, se deu em violação aos Princípios da Publicidade, Transparência, da Moralidade, da Legalidade e da Isonomia (...), visto que as condições oferecidas à estrangeira VIASAT, não foram oferecidas a nenhuma empresa brasileira”. Aduz que foi equivocada a invocação, pelo TCU, do art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016, que possibilita a dispensa de licitação quando a adquirente ou tomadora dos serviços for empresa estatal, arguindo que o dispositivo legal trata de questão totalmente diversa da situação jurídica dos autos. Advoga que “não havia nenhuma necessidade de se evitar a concorrência pública”. Assegura que “a dispensa de licitação foi prejudicial aos interesses

nacionais, pois a escolha da VIASAT [foi feita] em condições não oferecidas a nenhuma empresa, sem obediência ao Princípio da Publicidade, uma vez que a escolha de seu de forma silenciosa e sorrateira, impediu que as demais concorrentes interessadas na exploração comercial do SGDC pudessem ofertar preços melhores e mais justos”. Pontua que, no caso, “a desobediência aos Princípios da Administração causou danos econômicos e financeiros incalculáveis, uma vez que o SGDC continua praticamente inativo gerando um prejuízo diário de 800 (oitocentos) mil reais, conforme informou a TELEBRAS”, estando o “SGDC [...] parado há 8 (oito) meses”.

Requer, ao final, a concessão da segurança para que se promova a anulação do “julgamento da representação TC 022.981/2018-7, determinando-se a realização de um novo julgamento através do qual seja permitida a intervenção prévia das impetrantes como terceiras interessadas, em respeito à garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa”; sucessivamente, “que seja reconhecida a ilegalidade do acórdão proferido pelo TCU, declarando-se, conseqüentemente, a ilegalidade da contratação sem licitação e que seja determinado à TELEBRÁS, em obediência ao Princípio da Isonomia, que garanta à impetrante VIA DIRETA o direito de exploração de pelo menos 15% da capacidade do SGDC, nas mesmas condições oferecidas à VIASAT, em obediência ao art. 29, III, da Lei 13.303/2016”.

Em informações, o Tribunal de Contas da União argui a ilegitimidade das impetrantes para figurarem no polo ativo do mandado de segurança, uma vez que o acórdão impugnado “não se refere diretamente às Impetrantes, mas à averiguação objetiva da legalidade do acordo de parceria celebrado entre a empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) e a empresa estadunidense Viasat Inc.”. Argumenta que “não há que se falar em ofensa a direito líquido e certo das Impetrantes por parte do Acórdão atacado ou em prejuízo causado por esse mesmo Acórdão”. No mérito, a Corte de Contas assegura a legalidade e a legitimidade do contrato celebrado pela Telebras que foi objeto de análise no acórdão impugnado.

A Telebras também apresentou informações, alegando que o Tribunal de Contas da União indeferiu o ingresso das impetrantes como

interessadas nos autos do TC 022.981/2018-7, com fundamento nos arts. 144 e 146 do Regimento Interno do TCU e na Resolução TCU 36/1995. Argui que as impetrantes não possuem legitimidade para questionar o acordo firmado pela Telebras na de presente mandado de segurança. Argumenta que o contrato, além de estar respaldado no art. 173 da Constituição Federal e no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, “não representa a entrega da capacidade do SGDC para exploração exclusiva, em regime de monopólio, pela empresa americana”, tendo, na verdade, “como premissa o compartilhamento de receitas e riscos decorrentes da atuação das parceiras (...), prevendo remuneração proporcional ao investimento realizado pelas partes”. Diz que, “ao contrário do que alegam as impetrantes, a manifestação da Corte de Contas, quando avaliou a adequação do contrato associativo celebrado pela Telebras aos termos da Lei 13.303/2016, observou pontualmente todos os requisitos exigidos pela nova lei”. Sustenta ser “evidente a correção e legalidade da atuação do Plenário da Corte de Contas da União, na medida em que sua decisão, que concluiu pela legalidade do contrato associativo celebrado pela Telebras com a empresa Viasat, encontra-se devidamente fundamentado e vai ao encontro da jurisprudência consagrada deste Supremo Tribunal Federal acerca da atuação da empresas públicas e sociedades de economia mista quando em contratações diretas relacionadas à sua atividade finalística”.

A empresa Viasat Inc. também cogitou da ilegitimidade de parte das impetrantes. No mérito, sustentou a legalidade da decisão do TCU de recusar o ingresso das impetrantes como terceiras interessadas no TC 022.981/2018-7. Garantiu que o acórdão do TCU é inatacável.

- II -

O Tribunal de Contas da União indeferiu o ingresso das impetrantes como interessadas nos autos do TC 022.981/2018-7, valendo-se dos seguintes fundamentos:

Cuida-se de solicitação de ingresso nestes autos, na condição de interessadas, formulado pelas empresas Via Direta Telecomunicações por Satélite e Internet Ltda (ou Via Direta) e Rede de Rádio e Televisão Tiradentes Ltda (ou Rede Tiradentes).

2. Adicionalmente, as duas empresas apresentaram pedidos de sustentação oral durante o julgamento desse processo.

3. As requerentes alegaram que (peça 136):

“Senhor ministro, as petionárias são autoras da Ação Ordinária, em trâmite na Seção Judiciária do Amazonas, que resultou na suspensão do Contrato de Parceria entre a TELEBRÁS e a VIASAT, objeto da presente representação.

A discussão sobre a notória ilegalidade do contrato encontra-se presentemente aguardando julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos autos da SL 1157, já noticiada nos autos.

Portanto, é inquestionável o interesse das petionárias no deslinde da representação 022.981/2018-7, sob a relatoria de Vossa Excelência e, neste caso, há previsão legal para o ingresso nos autos na qualidade de terceiros interessados, conforme disposto no art. 119 do NCPC, verbis:

“Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assistila.

Parágrafo único. A assistência será admitida em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontre.”

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

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

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

5. O RITCU também estabelece que:

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

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

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

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

7. De acordo com suas competências e atribuições constitucionais e legais, o TCU audita e fiscaliza diretamente a conformidade nos dispêndios de recursos da União e também a atuação da Telebras como empresa estatal. Desse modo, convém destacar que não compete ao Tribunal cuidar de interesses privados, mas examinar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e dos fundamentos adotados por essa estatal quando da celebração de acordo de parceria com uma empresa privada.

8. No caso vertente, observo que as petionárias alegaram a existência de uma relação entre a atuação do Poder Judiciário e a do TCU na qualidade de órgão de controle externo das contas públicas. Contudo, trata-se de instâncias e esferas (administrativa e judicial) distintas, de maneira que o fato de as requerentes terem ajuizado ação judicial sobre o tema não significa que automaticamente possam intervir nos processos em tramitação no TCU que estejam relacionados com o objeto questionado por elas na justiça.

9. Dito de outra forma, o simples fato de as petionárias terem ingressado com ação judicial versando sobre tema relacionado com aquele analisado no TCU não justifica sua habilitação como interessadas nesta Corte de Contas.

10. Acrescento que a petição em tela contém uma argumentação sucinta e de caráter geral, a qual não demonstra qualquer razão específica para que as petionárias sejam reconhecidas como interessadas neste processo.

11. Esclareço, ainda, que a presente representação pretende identificar, quanto ao acordo de compartilhamento de receita de

capacidade satelital estabelecido pelas empresas Telebras e Viasat Inc, se estão presentes os requisitos exigidos pela Constituição Federal e se foram respeitados os pressupostos contidos na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) para a hipótese de não incidência das regras licitatórias comuns, conforme alegado pela empresa estatal. Além disso, pretende-se avaliar a adequação do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) realizado pela Telebras para a definição das cláusulas econômicas do contrato e a regularidade das mais importantes cláusulas do acordo de compartilhamento de receitas ora em apreço.

12. Dessa forma, resta claro que os autos tratam especificamente da legalidade das condições estabelecidas no acordo de parceria elaborado pela Telebras e não têm relação alguma com a defesa de direitos privados das demais empresas que não foram beneficiadas pelo acordo, como é o caso das requerentes (Via Direta e Rede Tiradentes).

13. Destaco também que estão sendo tratadas nestes autos questões resguardadas por sigilo comercial da Telebras, uma S.A. listada em bolsa, e da empresa parceira Viasat, de forma que o ingresso das requerentes, sem a devida comprovação de razão legítima para intervir no processo, poderia prejudicar o sigilo de informações juntadas a estes processo que não poderiam ser acessadas por terceiros.

14. Por fim, friso que o Código de Processo Civil, invocado pelas requerentes, possui aplicação subsidiária no processo desenvolvido no TCU. Além disso, ainda que essa norma fosse aplicada, ela prevê que “poderá” (ou seja, não se trata de condição obrigatória) intervir no processo o terceiro que seja juridicamente interessado, condição essa que não foi atendida pelas empresas Via Direta e Rede Tiradentes.

15. Com espeque nessas considerações:

a) indefiro o pedido de ingresso nestes autos, na condição de interessadas, formulado pelas empresas Via Direta Telecomunicações por Satélite e Internet Ltda. e Rede de Rádio e Televisão Tiradentes Ltda., uma vez que não foram atendidos os requisitos previstos no art. 146 do Regimento Interno do TCU;

b) tendo em vista que as empresas Via Direta Telecomunicações por Satélite e Internet Ltda. e Rede de Rádio e Televisão Tiradentes Ltda. não foram habilitadas como interessadas neste processo, entendendo que não há base legal ou regimental para a realização da sustentação oral por elas solicitada;

Como se pode observar, o Tribunal de Contas da União indeferiu o pedido formulado pelas impetrantes de intervenção no TC 022.981/2018-7, de modo fundamentado, por não enxergar hipótese de interesse jurídico da empresa no processo ali em curso, dadas as suas peculiaridades próprias. Invocou-se também a necessidade de respeito ao sigilo de informações constantes no feito. Daí o juízo de que não atendiam aos requisitos previstos no art. 146 do Regimento Interno do TCU. A decisão está devidamente fundamentada, não se positivando a arguida infringência ao art. 93, IX, da Constituição Federal.

Não merecem, tampouco, prosperar as alegações de ofensa ao art. 119 do Código de Processo Civil, ao art. 3º, II, III e IV, da Lei 9.784/99 e ao art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU. Esses dispositivos não garantem a terceiros o direito líquido e certo de ingresso em processos em trâmite no Tribunal de Contas da União, na condição de interessados, quando assim pleitearem. As normas apenas abrem uma tal possibilidade, submetendo-a ao crivo do relator do processo, se este considerar caracterizado que o terceiro demonstre “razão legítima para intervir no processo”. Na espécie, o Ministro relator do TC 022.981/2018-7 concluiu, com base em fundamentos não infirmados na presente impetração, que as impetrantes não tinham por si esse pressuposto. Não há nessa deliberação ofensa às normas específicas da Lei 9.784/99.

Por outro lado, como observou o Tribunal de Contas da União, o TC 022.981/2018-7 tinha por objeto avaliar a legalidade das condições estabelecidas em contrato firmado entre a empresa Viasat Inc. e a Telebras. Não se voltava para tutelar interesses de empresas que, como as impetrantes, não participaram do acordo. Desse modo, uma vez que o processo no TCU não envolveu as impetrantes e considerando que o pedido de ingresso naquele feito foi indeferido, não se perfaz hipótese de legitimidade das impetrantes para ajuizar

mandado de segurança pondo em questão a legalidade do acórdão proferido pela Corte de Contas.

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal,

“(…) a legitimidade para impetração do mandado de segurança requer a constatação de interesse na impetração, que se verifica no caso (i) daquele que sofrer, ou possuir justo receio de sofrer, violação de seu direito líquido e certo por ato de autoridade (...); ou (ii) daquele que, embora não tendo sido atingido pelo ato coator, posiciona-se na mesma condição jurídica daquele que o foi, exigindo-se ainda, para tanto, a inércia do titular do direito originário”

(MS 32.096 AgR-terceiro, relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 19/9/2018).

Na espécie, as impetrantes não são titulares da relação jurídica objeto de análise no TC 022.981/2018-7, nem se encontram em situação jurídica que as autorize pleitear direitos em favor das partes envolvidas. Não são legitimadas, portanto, para questionar, em mandado de segurança, a licitude da decisão do TCU ora impugnada.

O parecer é por que se negue seguimento ao mandado de segurança.

Brasília, 29 de abril de 2019.

Paulo Gustavo Gonet Branco
Subprocurador-Geral da República