

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.833/2025-9

Natureza(s): Desestatização

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações

Representação legal: Rodrigo Macias de Oliveira (28873/OAB-DF), representando Telefonica Brasil S.a.; Carlos Eduardo de Faria Franco (109523/OAB-RJ), Ana Claudia Beppu dos Santos Oliveira (195676/OAB-SP) e outros, representando Tim S/a; Heloisa Figueiredo Ferraz de Andrade Vianna (344764/OAB-SP), Tomas Filipe Schoeller Borges Ribeiro Paiva (290020/OAB-SP) e outros, representando Telcomp - Associacao Brasileira das Prestadoras de Servicos de Telecomunicacoes Competitivas; Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (112208/OAB-SP), Derick de Mendonça Rocha (48345/OAB-DF) e outros, representando Claro S.a..

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. LICITAÇÃO PARA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS NA FAIXA DE 700 MHZ. AMPLIAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL (SMP) COM TECNOLOGIA 5G. MODELAGEM VOLTADA AO FOMENTO DA COMPETIÇÃO E À EXPANSÃO DE PRESTADORAS DE PEQUENO PORTE. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE RESTRITIVOS NAS RODADAS INICIAIS. METODOLOGIA DE PRECIFICAÇÃO BASEADA EM PREMISSAS DE NOVO ENTRANTE. POTENCIAL DISTORÇÃO DO VALOR DO ATIVO EM CASO DE AQUISIÇÃO POR OPERADORAS COM PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO. RECOMENDAÇÃO PARA A ADOÇÃO DE MECANISMOS DE REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA NA PRECIFICAÇÃO EM CERTAMES FUTUROS. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL NA MINUTA DO EDITAL APÓS O ENVIO AO TRIBUNAL. FALHA PROCEDIMENTAL. CIÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES AO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, em pareceres uniformes (peças 39-41):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de desestatização (DES) relacionado à licitação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a conferência de autorizações de uso de radiofrequências na faixa de 700 MHz, com vigência até 8/12/2044, associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), também conhecido como serviço de telefonia móvel, destinadas à implementação de redes móveis de 5ª geração, ou seja, em tecnologia 5G.

HISTÓRICO

2. Em 2014, a agência licitou quatro blocos nacionais de frequência de 700 MHz, sendo que três foram adquiridos pelas operadoras Claro, Tim e Vivo. O TCU analisou o estudo de precificação e a minuta do

edital de licitação, bem como acompanhou esse certame no âmbito do TC 016.257/2014-6, apreciado pelo Acórdão 2.301/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

3. Em 2021, a Anatel licitou novamente esse bloco nacional de 700 MHz que não fora adquirido em 2014, juntamente com as frequências de 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz. A chamada licitação do 5G foi acompanhada pelo Tribunal no TC 000.350/2021-4, apreciado pelo Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro.

4. Em 22/12/2023, a empresa arrematante do bloco nacional apresentou seu pedido de renúncia à outorga da faixa de 700 MHz.

5. Em 2/4/2025, a Anatel enviou ao TCU o extrato de planejamento do edital de licitação do uso da frequência em discussão nos autos (peças 4 a 6), conforme exigido na Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018. Ressalta-se que a agência é o poder concedente no caso das licitações de telecomunicações, nos termos dos arts. 19, incisos IX e XI, e 22, inciso VII, da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472/1997.

6. Em 10/7/2025, o Ministério das Comunicações (MCom) editou a Portaria MCom 18.902/2025, que ‘estabelece diretrizes para o certame licitatório das subfaixas de radiofrequências de 708 MHz a 718 MHz e de 763 MHz a 773 MHz’ (peça 10).

7. No dia 16/7/2025, por meio do Acórdão Anatel 180/2025 (peça 11), o Conselho Diretor aprovou a versão final da minuta de edital (peça 12), tendo por referência as diretrizes estabelecidas pelo MCom na mencionada portaria.

8. Os estudos técnicos da licitação foram encaminhados pela Anatel ao TCU em 30/7/2025 (peças 1 a 3). Assim, nesta data iniciou-se o prazo para que a Unidade Técnica conclua a análise preliminar acerca da completude dos documentos encaminhados pelo poder concedente, nos termos do art. 9º, §§ 1º e 2º, da IN-TCU 81/2018 e do art. 2º, *caput*, da Portaria-Segecex 17/2020.

9. Em 14/8/2025 (peça 20), foi verificada essa completude e também foi realizada diligência à agência, devido à existência de lacunas de informações no material enviado pela Anatel. Em 22/8/2025 (peça 25), foi aprovado o escopo da presente fiscalização de desestatização, consoante o disposto no § 6º do art. 9º da IN-TCU 81/2018. Em 25/8/2025 (peças 28 a 37), a diligência foi tempestivamente respondida pela agência.

EXAME TÉCNICO

10. As licitações de frequência da Anatel são regidas pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, uma vez que a Lei Geral de Concessões, Lei 8.987/1995, não se aplica ao setor de telecomunicações brasileiro por expressa disposição do art. 210 da LGT.

11. Ressalta-se que a agência é o poder concedente no caso das licitações de telecomunicações, nos termos dos arts. 19, incisos IX e XI, e 22, inciso VII, da LGT.

12. Além disso, o MCom tem editado portarias e decretos estabelecendo diretrizes para os compromissos de investimentos a serem exigidos nos certames, bem como outros aspectos referentes ao regimento dos editais de licitação e seus impactos no setor de telecomunicações. Isso porque o Ministério detém a competência de formular a política pública nacional de telecomunicações, consoante art. 23, inciso I, da Lei 14.600/2023 c/c o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988.

13. Assim como as licitações de espectro de frequência realizadas até hoje pela Anatel com base no art. 163 e no art. 164, inciso I, da LGT, o leilão em análise oferecerá lotes compostos por blocos de frequência, que são bens públicos utilizados pelas prestadoras de serviços de telecomunicações para prestar, em regime de autorização, nos termos do art. 131 da LGT, serviços como telefonia móvel e banda larga móvel.

14. As diretrizes estabelecidas pelo MCom, na Portaria MCom 18.902/2025, para a presente licitação consistem em (peça 10, p. 1):

Art. 2º São **diretrizes para a licitação do espectro** de que trata o art. 1º:

I - estruturar o certame de modo que **o valor econômico da outorga seja destinado ao cumprimento dos compromissos de expansão e prestação dos serviços de telecomunicações**, nos termos do art. 9º do Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018;

II - **destinar as subfaixas** de que trata o caput, **prioritariamente, às prestadoras regionais detentoras** de autorização para uso da faixa de radiofrequência de 3,5 GHz; e

III - estabelecer **obrigações que assegurem o atendimento de usuários visitantes de outras prestadoras nas áreas atendidas em decorrência dos compromissos assumidos no certame.**

Art. 3º Os compromissos de que trata o art. 2º, inciso I, serão direcionados à **ampliação da cobertura de banda larga móvel, em tecnologia 4G ou superior, em localidades que não sejam sedes de município e em rodovias federais**, observada a seguinte ordem de prioridade:

I - **localidades que não sejam sedes de município**, sem cobertura do serviço móvel pessoal, com **população superior a seiscentos habitantes**;

II - **trechos desassistidos das rodovias federais BR-101, BR-116, BR-135, BR-163, BR-242 e BR-364**; e

III - **outras localidades que não sejam sedes de município** e que não disponham de cobertura do serviço móvel pessoal, observada a **ordem decrescente de população, até o esgotamento dos recursos provenientes do certame.**

§ 1º O edital do certame deverá ser elaborado de modo a buscar **viabilizar o atendimento integral das prioridades constantes dos incisos I e II do caput.**

§ 2º **Parte dos compromissos** decorrentes do certame será **executada no ano de 2026, inclusive, obrigatoriamente, os trechos desassistidos da rodovia BR-101.**

§ 3º A Anatel definirá procedimento para exigir que **as prestadoras vencedoras do certame apresentem o planejamento relativo ao cumprimento dos compromissos assumidos.**

§ 4º O planejamento de que trata o § 3º será **apresentado antes do vencimento do primeiro compromisso** assumido.

§ 5º **Não será admitida a utilização de redes de outras prestadoras** para o atendimento dos compromissos de que trata o caput. (sem grifos no original)

15. O presente certame oferta 25 lotes de blocos na faixa de frequência de 700 MHz, divididos em seis áreas de prestação, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Áreas de Prestação da licitação dos 700 MHz

Área de Prestação	Região, Estados e Municípios
I	Região Norte
II	Região Nordeste
III	Região Centro Oeste, exceto setores 22 e 25 do Plano Geral de Outorgas (PGO)
IV	Região Sul
V	Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, exceto setor 3 do PGO
VI	Estado de São Paulo, exceto setor 33 do PGO

Fonte: Minuta do edital de licitação dos 700 MHz (peça 12, p. 23).

16. Destaca-se que esses blocos estão sendo licitados pela terceira vez pela Anatel, pois o certame de 2014 terminou sem propostas para esse lote nacional e a empresa arrematante na licitação de 2021 renunciou à outorga nacional da frequência em 2023. Inclusive, tal histórico foi uma das motivações da agência para disponibilizar apenas lotes regionais na presente licitação.

17. Na primeira rodada do certame, serão oferecidos blocos de frequência de 10 MHz + 10 MHz em cada uma dessas seis áreas de prestação (lotes A1 a A5), com exceção das áreas I e VI, que estão agrupadas no mesmo lote (peça 12, p. 23-24).

18. Nessa rodada, somente podem participar as empresas que detenham outorgas regionais na faixa de 3,5 GHz, mas elas podem disputar e adquirir os lotes de 700 MHz de qualquer região (peça 12, p. 25).
19. Caso não haja licitantes vencedoras para um ou mais lotes nessa primeira rodada, passa-se à segunda rodada (lotes A6 a A15), onde os blocos ofertados terão metade do tamanho, ou seja, serão de 5 MHz + 5 MHz, mantidas as divisões geográficas (peça 12, p. 24-25). Nessa rodada, é vedada a participação de empresas que já detenham outorga de frequência de 700 MHz na mesma área de prestação (peça 12, p. 25).
20. Isso significa que a Anatel definiu que, em prol do possível aumento da competitividade do mercado de SMP, as três atuais prestadoras nacionais de telefonia móvel não poderão participar dessa rodada, uma vez que elas já adquiriram suas outorgas nacionais de 700 MHz em 2014, com blocos de 10 MHz + 10 MHz. Logo, essa segunda rodada deve ser disputada entre as empresas novas entrantes que já atuam regionalmente e as empresas, nacionais ou regionais, que pretendem adquirir sua primeira outorga de frequência de 700 MHz para o SMP.
21. Em seguida, caso ainda reste algum bloco não arrematado, passa-se à terceira rodada da licitação (lotes A16 a A25), onde os blocos permanecem com 5 MHz + 5 MHz, na mesma divisão em áreas de prestação. Entretanto, nessa fase é permitida a disputa entre quaisquer empresas de telecomunicações, independentemente de quais outorgas essa empresa já detenha (peça 12, p. 25).
22. Tal estruturação de lotes e fases da licitação, aprovada pelo Conselho Diretor da agência, atende à diretriz preconizada pelo MCom no art. 2º, inciso II, da Portaria MCom 18.902/2025 (peça 10, p. 1).
23. Registre-se que as outorgas de 3,5 GHz mencionadas nas condicionantes de participação da primeira rodada da presente licitação são fruto do certame do 5G de 2021, na qual o mesmo bloco de frequência de 700 MHz foi ofertado. Cabe recordar que a complementariedade dessas faixas já havia sido objeto de análise durante a elaboração do edital de licitação do 5G em 2021, havendo propostas para que ambas as frequências fossem ofertadas em lotes regionais conjuntos.
24. Todavia, o leilão consignou tais frequências em lotes separados e a empresa vencedora dos 700 MHz apresentava um modelo de negócios em que disponibilizaria, no mercado de atacado, o uso dessa frequência para outras empresas de telecomunicações, incluindo as empresas adquirentes da faixa de 3,5 GHz. Em 22/12/2023, a empresa arrematante apresentou seu pedido de renúncia à outorga da faixa de 700 MHz, o que ensejou a necessidade de realizar uma nova licitação, objeto dos presentes autos.
25. Em face desse contexto, a referida Portaria MCom 18.902/2025 estabeleceu tal prioridade para as detentoras das outorgas regionais de 3,5 GHz, o que foi concretizado pela Anatel através da dinâmica de rodadas sucessivas no certame.
26. Assim, os novos entrantes no setor de telefonia móvel, isto é, as empresas que possuem uma outorga regional de frequência de 3,5 GHz adquirida em 2021, detêm a oportunidade de competirem entre si por novos lotes de frequência durante a primeira rodada. Ademais, na segunda rodada, a competição acontece também com outras eventuais empresas que desejem ingressar no mercado de SMP nacional ou regional, que também podem ser chamadas de novos entrantes.
27. Na terceira rodada, qualquer empresa pode participar, seja ela um operador nacional incumbente, que já tem uma outorga nacional dos 700 MHz além de outras dezenas de outorgas nacionais e regionais de frequências de SMP há décadas, ou uma nova entrante.
28. Registre-se que tal modelagem licitatória já foi utilizada pela agência em outras licitações, ocorridas nas últimas décadas e também fiscalizadas pelo TCU, com o intuito de fomentar a competição no mercado de telefonia móvel em prol do cidadão-usuário desses serviços.
29. Além disso, em face do disposto no art. 3º da mencionada Portaria MCom 18.902/2025 (peça 10, p. 1), a Anatel definiu os seguintes compromissos de investimento que serão exigidos dos licitantes vencedores, com prazo de cumprimento máximo até 31/12/2030: atendimento, com conexões de voz e de dados, tanto de localidades não-sede de municípios sem cobertura do serviço de telefonia móvel, quanto de trechos de rodovias consideradas prioritárias pela política pública vigente, quais sejam, BR-101, BR-116, BR-163, BR-364, BR-242 e BR-135 (peça 12, p. 26-28).

30. Cabe destacar que o art. 3º, inciso I, da referida Portaria MCom 18.902/2025 determina que sejam priorizadas as localidades não-sede com população superior a seiscentos habitantes sem cobertura de telefonia móvel. Por outro lado, a agência incluiu nos compromissos do edital todas as localidades não-sede com mais de seiscentos habitantes e que não possuem cobertura de 4G. Isso significa que, além das localidades que derivam da obrigação constante da portaria ministerial, também serão atendidas as localidades que contam atualmente apenas com oferta de 2G e/ou 3G.
31. Tal situação não representa uma irregularidade, no caso concreto, porque o edital estabelece o compromisso de que todas as localidades sejam atendidas. Dito de outro modo, caso fossem selecionadas somente algumas dessas localidades para atendimento, restaria configurada uma irregularidade que ensejaria a necessidade de correção por parte da Anatel.
32. Contudo, no caso concreto, os compromissos obrigatórios do edital contemplam todas as localidades abrangidas pelo art. 3º, inciso II, da Portaria MCom 18.902/2025. E, nos termos do item 8.6 do edital de licitação (peça 31, p. 19 e 51), se houver ágio nos valores ofertados pelos licitantes, esse montante de ágio será convertido em novos compromissos de atendimento de rodovias e de localidades não-sede com menos de seiscentos habitantes, o que permite concretizar o disposto no art. 3º, inciso III, da Portaria MCom 18.902/2025.
33. No que tange ao valor dos lotes da licitação, a diretriz preconizada pelo MCom no art. 2º, inciso I, da Portaria MCom 18.902/2025 estabelece ‘que o valor econômico da outorga seja destinado ao cumprimento dos compromissos de expansão e prestação dos serviços de telecomunicações’ (peça 10, p. 1).
34. Além disso, impende esclarecer que o Conselho Diretor da Anatel também aprovou balizas para o cálculo do preço mínimo, nos termos do voto do Conselheiro Relator (peça 19, p. 52-53):
- 5.136. Para maximizar os benefícios para a população, é essencial que a metodologia de precificação a ser adotada resulte em um leilão não arrecadatório, o que significa que deve ser convertido em compromissos de abrangência todo o valor econômico da faixa licitada que exceder ao valor administrativo calculado em conformidade com o art. 4º do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 695, de 20 de julho de 2018.
35. Deste modo, a agência elaborou um estudo de precificação para a exploração dos 700 MHz em nível nacional e com o serviço de 5G, por intermédio da metodologia do valor presente líquido (VPL), visando obter o valor econômico da faixa (peça 38, p. 2).
36. A Anatel também calculou o Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências (PPDUR) para a respectiva faixa de 700 MHz (peça 38, p. 2), em conformidade com a Resolução Anatel 695/2018 (peça 19, p. 52-53).
37. Assim, o valor dos compromissos a serem exigidos das empresas vencedoras seria a diferença entre o valor econômico da faixa e esse PPDUR (peça 38, p. 2).
38. Isto posto, a agência também calculou o valor dos respectivos compromissos, seguindo sua metodologia usual de VPL, bem como a diferença entre esse montante de compromissos e o valor econômico da faixa (peças 19, p. 52-53; 38, p. 2).
39. Comparando esse valor de diferença e o PPDUR, a Anatel verificou uma discrepância de cerca de 0,1% do valor econômico total da faixa, que foi adicionada ao PPDUR, de modo a compor o preço mínimo nacional da faixa de 700 MHz (peças 19, p. 52-53; 38, p. 2).
40. Tendo em vista que se trata de uma única faixa de frequência, com abrangência nacional, mas que será licitada regionalmente, os 25 lotes regionalizados foram calculados a partir de uma ponderação dos valores do lote nacional da mesma faixa de frequência (peças 19, p. 53-54; 38, p. 1).
41. Ademais, eventuais ágios verificados nas propostas vencedoras serão convertidos em outros ‘compromissos de cobertura em localidades e em rodovias’ (peça 19, p. 54).
42. Cabe destacar que a presente licitação dos 700 MHz guarda diversas semelhanças com a licitação desse mesmo bloco de frequências em 2021, tanto no texto do edital, quanto nas premissas e ordens de grandeza

do estudo de precificação. Nas seções seguintes são analisados aspectos sobre esse estudo de precificação e sobre a minuta de edital de licitação.

I. Análise sobre o estudo de precificação da faixa de frequência de 700 MHz

43. O estudo de precificação dos 700 MHz calcula, para cada município, o respectivo valor presente líquido (VPL) da prestação do serviço de telefonia móvel 5G, abrangendo voz e dados, utilizando diversos dados municipais (ou estimados para o nível de granularidade municipal), como receitas, investimentos e despesas.

44. O estudo aponta que somente 84 municípios do Brasil possuem VPL positivo. Considerando que existem 5.570 cidades, isso significa que, conforme o estudo apresentado pela agência, apenas 1,5% dos municípios do país são economicamente viáveis e atrativos para a exploração do 5G em 700 MHz.

45. Registre-se que há diversas discrepâncias de características entre essas cidades com VPL positivo, constando desde municípios com cerca de 30 mil habitantes, como Uruçuí (PI) e Bom Jesus (PI), até dez municípios maiores, com mais de 500 mil residentes, a exemplo de Campinas (SP), com 1,18 milhão de moradores.

46. Por outro lado, outros municípios com população e área territorial semelhantes são apontados como economicamente inviáveis: Baixa Grande do Ribeiro (PI), com 13,8 mil habitantes; e Guarulhos (SP), com 1,34 milhão de residentes.

47. Ainda, nesse grupo de 84 municípios com VPL positivo, há dez capitais de estados da federação, isto é, somente 37% das capitais brasileiras, a saber: São Paulo, Recife, Manaus, Teresina, São Luís, Natal, Vitória, Porto Alegre, Maceió e Belém.

48. Por outro lado, o estudo afirma que não é economicamente viável a exploração do serviço de 5G na faixa de 700 MHz nas capitais Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Goiânia, Cuiabá, Campo Grande, Salvador, Fortaleza, João Pessoa, Aracaju, Curitiba, Florianópolis, Porto Velho, Boa Vista, Palmas, Rio Branco e Macapá.

49. Recordar-se que a frequência de 700 MHz possibilita a cobertura de uma área maior do que as frequências localizadas acima de 1 GHz, devido às suas características técnicas. Isso possibilita que uma única estação rádio base (ERB) consiga atender uma área geográfica maior ou até uma cidade inteira.

50. Soma-se a isso o fato de que a maioria das capitais classificadas como não rentáveis pelo estudo de precificação são municípios com maior poder aquisitivo em relação à média do país, com elevado quantitativo de população residente e com diversidade de extensão de sua área geográfica (incluindo desde os menores municípios até os maiores) e de características de seu relevo (incluindo desde os relevos mais planos até os mais irregulares).

51. Em resposta à diligência, a Anatel afirmou que (peça 29, p. 4-5):

3.16. Os resultados dos planos de negócios que são elaborados pela Anatel necessariamente refletem premissas e condições de contorno que norteiam as atividades de precificação da faixa de radiofrequências. A Agência é vinculada a desenvolver seus planos de negócios para precificação de radiofrequência para licitações por meio de uma **abordagem greenfield**. Isto significa que os planos de negócios são desenvolvidos partindo-se da operação de uma empresa totalmente entrante no mercado e que só disporia da referida faixa de radiofrequências precificada para explorar seu negócio. Assim, a precificação deve considerar a hipótese de que um **novo interessado em operar** no mercado brasileiro de telecomunicações móveis **deverá implantar sua rede desde o [sic] início, sem considerar qualquer tipo de infraestrutura prévia ou base de usuários**. Assim, é compreensível que uma **hipotética empresa entrante deva realizar maiores investimentos do que uma empresa que já opera no mercado**. Há economias de escala e escopo que não são encontradas nas redes de novos entrantes, e que se verificam nas redes das operadoras já constituídas, que já detêm infraestrutura e autorizações de uso de outras faixas do espectro de radiofrequências. Desse modo, os resultados encontrados em um plano de negócios sob a perspectiva de um novo entrante podem ser mais desafiadores do que para empresas já constituídas.

3.17. O fato de o estudo de precificação apontar viabilidade econômica (VPL positivo) em 84

municípios indica a existência de grandes desafios para que um novo entrante, detentor de uma única autorização de uso de radiofrequências na faixa de 700 MHz, possa atuar de maneira competitiva **frente às prestadoras incumbentes, que já estão no mercado há muitos anos** e detêm autorizações de uso de radiofrequências em várias faixas.

3.18. Ao precificar a faixa sob a perspectiva do novo entrante, a Agência não está chegando à conclusão de que a operação móvel é inviável em grandes cidades brasileiras, mas que empresas entrantes encontrarão maiores desafios para operar nessas cidades, dadas as premissas assumidas. Portanto, os resultados de viabilidade econômica encontrados estão aderentes com o que se espera de uma operação intensiva em investimento, considerada para um novo entrante que somente possuirá autorização de uso para a faixa de radiofrequência que está sendo licitada.

3.19. **Alguns municípios mais populosos, inclusive capitais brasileiras, não aparecem na lista dos municípios que teriam atratividade econômica caso a faixa de 700 MHz fosse explorada sob as condições e premissas descritas na metodologia de precificação.** Muitos desses municípios podem até apresentar características socioeconômicas que impulsionam as receitas auferidas pelo novo entrante, mas tais características, por si só, não asseguram a viabilidade econômica da operação. Faz-se necessário quantificar os investimentos e despesas que são requeridos para atender a demanda projetada para cada um dos municípios. A esse respeito, o novo entrante tem a desvantagem de operar com apenas uma autorização de uso de radiofrequências na faixa de 700 MHz (bloco de 10+10 MHz). Isso faz com que ele precise intensificar os investimentos para competir num cenário em que seus concorrentes já implantaram tecnologia 5G em faixas FDD (exemplo: bloco de aproximadamente 15+15 MHz na faixa de 2,1 GHz), de 2,3 GHz (bloco TDD de 40 ou 50 MHz) e de 3,5 GHz (bloco TDD de 80 ou 100 MHz).

3.20. Em uma modelagem *greenfield*, que implica a realização de vultuosos investimentos para implantação de uma nova rede, **observa-se que muitos municípios, até mesmo a grande maioria deles – incluindo capitais de estado –, apresentam resultado negativo para um determinado intervalo temporal, razão pela qual não é comum, no Brasil, observar certames licitatórios sendo realizados sob condições em que novos entrantes competem diretamente com as empresas constituídas.**

3.21. Outrossim, ressalta-se que a **estratégia de investimentos e implantação de rede do novo entrante é direcionada pela premissa de oferta de cobertura 5G em 95% da área urbana do distrito-sede dos municípios.** Embora não haja uma obrigação editalícia para o provimento desse percentual de cobertura, entende-se que **essa premissa é essencial para que o novo entrante ofereça cobertura em níveis semelhantes àqueles das empresas já constituídas** e seja, portanto, competitivo no mercado do Serviço Móvel Pessoal. É essa atuação competitiva do novo entrante que sustenta as premissas de evolução da participação de mercado (*market share*) ao longo dos anos do plano de negócios. (grifos diferentes do original)

52. Observa-se que a argumentação da agência traz algumas informações que já são conhecidas pelo Tribunal e que não foram objeto de questionamento na diligência.

53. Isto posto, verifica-se que o principal argumento alegado pela Anatel em sua resposta consiste na premissa de que o novo entrante nacional ofertará o serviço em 95% da área urbana do distrito-sede de cada município brasileiro, o que exigiria grandes investimentos desde o primeiro ano da outorga em todos os municípios do país. A própria agência ressalta que esse percentual não se trata de uma obrigação editalícia nem uma obrigação regulamentar a que o novo entrante estaria sujeito.

54. Tal aspecto também foi objeto de questionamento específico na mesma diligência, o que ensejou a apresentação de outros esclarecimentos por parte da Anatel, a serem analisados conjuntamente para a melhor compreensão.

55. Nessa diligência, solicitou-se que a agência esclarecesse a motivação do estudo de precificação dos 700 MHz na presente licitação adotar premissa de que a empresa implantará infraestrutura e atenderá todos os municípios da sua área de prestação já a partir do primeiro ano da outorga, mesmo após a recomendação 9.2.5.4 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), proferida pelo Tribunal por ocasião da apreciação da licitação do 5G, adiante detalhada.

56. Recordar-se que, ao apreciar o processo da licitação do 5G, em 2021, verificou-se que, no fluxo de caixa de diversas faixas de frequência, incluindo o 700 MHz, a Anatel considerava, ‘como premissa da modelagem, que a operadora irá atender 95% da área de todos os municípios e localidades já no primeiro ano de operação da rede, independentemente do perfil da proponente vencedora e do tamanho e atratividade comercial regiões a serem atendidas’ (TC 000.350/2021-4, peça 294, p. 101).

57. Cabe destacar que, no texto do edital de licitação de 2021, não existia a obrigação de que as empresas deveriam cobrir 95% da área urbana dos municípios (TC 000.350/2021-4, peça 294, p. 101). Ou seja, essa premissa era utilizada somente nos cálculos do Valor Presente Líquido (VPL) da faixa de 700 MHz.

58. A unidade técnica apontou, à época, que tal premissa destoava do que a agência historicamente havia adotado nas licitações anteriores, nas quais o VPL refletia as metas obrigatórias de cobertura de 80% da área urbana (TC 000.350/2021-4, peça 294, p. 101-102).

59. Ademais, ressaltou-se que esse comportamento não era compatível com a realidade do setor de telecomunicações (TC 000.350/2021-4, peça 294, p. 102-103):

602. O primeiro apontamento está relacionado com o fato de a Anatel considerar que todas as localidades e municípios brasileiros serão já atendidos no ano 1 de operação. Isso porque os dados históricos da própria agência apontam comportamento de mercado diverso na expansão de cobertura do serviço em tecnologia 4G no Brasil (acessado em 28/7/2021 e disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/telefoniamovel>):

(...)

603. Tais dados evidenciam que o comportamento observado no setor é de as operadoras irem realizando investimentos de rede e expansão de cobertura de forma gradual, de modo que a cobertura de número de municípios vai aumentando com o passar do tempo, à medida que vão sendo adquiridos novos clientes e receitas.

604. Trata-se de comportamento distinto do que a Anatel assumiu na modelagem, em que todas as localidades e municípios do país serão integralmente atendidos já no primeiro ano de operação, o que causa impacto relevante nas estimativas de investimentos a serem realizados e, conseqüentemente, nos preços mínimos da licitação. Além disso, pode implicar resultados distorcidos que indiquem que o atendimento de diversos municípios seja inviável na modelagem, mas que poderiam ser viáveis na realidade se fossem atendidos conforme real comportamento do mercado (investimentos graduais e que acompanhem o crescimento da demanda existente na região).

605. Ainda se considerado que, teoricamente, seria eficiente uma empresa atingir rapidamente um alto percentual de cobertura de SMP em todas as localidades que possui autorização de uso da frequência, com vistas a não prejudicar a demanda de seus usuários, deve-se ponderar qual a compatibilidade de tal premissa com as reais limitações operacionais e financeiras das prestadoras do setor e qual a compatibilidade de tal comportamento em comparação com a atuação estratégica das empresas observada ao longo dos anos.

606. Além da necessidade de comparação com o que se observa na realidade, pondera-se que o conceito de eficiência perpassa também pela busca pela conciliação entre o investimento na rede com o crescimento da demanda de tráfego. Ou seja, diferentemente do que adotou a Anatel, não aparenta ser eficiente realizar significativos investimentos de rede em todas as localidades do país e em um curto período de tempo (ano 1 de operação) se ainda não há demanda (e conseqüentemente receita) suficiente naquelas regiões para justificar tal infraestrutura.

60. Ainda com relação ao parâmetro de 95% de cobertura, a unidade técnica apontou diversas fragilidades, a exemplo do reconhecimento, pela própria Anatel, da ‘baixa probabilidade de ocorrência do cenário que ela própria modelou’ (TC 000.350/2021-4, peça 294, p. 104).

61. Consoante transcrito naquela instrução da unidade técnica, nas palavras da agência, à época (TC 000.350/2021-4, peças 152, p. 13; 294, p. 104):

3.66. Sabe-se, no caso concreto, que é pouco provável que a proponente vencedora de cada

faixa entre em operação na totalidade dos municípios viáveis logo no primeiro ano da outorga, mas, sob o ponto de vista do uso eficiente do espectro, foi feita a precificação considerando a premissa de que, a partir do momento em que o uso da faixa está autorizado, a proponente vencedora iniciará a exploração. (sem grifos no original)

62. Tendo em vista o contexto da fiscalização da desestatização e o impacto dessa premissa em face do panorama de análise de todas as faixas, o Tribunal proferiu a já mencionada recomendação 9.2.5.4 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário:

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

(...)

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

(...)

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

63. Todavia, na presente licitação, o estudo de precificação dos 700 MHz continua a adotar semelhante premissa, ao estimar que a empresa implantará infraestrutura e atenderá todos os municípios da sua área de prestação já a partir do primeiro ano da outorga, conforme exposto nas planilhas '3A Receita', '4A Cobertura', '4C Capex', '6A Opex' e '7A Fluxo de Caixa' do arquivo 'CPAE25_700MHz_v10.6.2.xlsb'.

64. Tal opção metodológica impacta diretamente o VPL, uma vez que contribui para a elevação dos investimentos nos primeiros anos do fluxo de caixa, o que pode resultar em valores negativos de VPL em cidades que seriam economicamente viáveis.

65. Diligenciada, a Anatel respondeu que (peça 29, p. 3-4):

3.11. Para o esclarecimento deste item, **é importante distinguir a operação do novo entrante, que foi modelada no plano de negócios para precificação da faixa, do comportamento esperado da proponente vencedora, que, de fato, conduzirá a exploração da faixa.**

3.12. O plano de negócios que foi elaborado pela Anatel contempla aspectos técnicos e econômicos da exploração da faixa de radiofrequências para a oferta do Serviço Móvel Pessoal (SMP). Para tanto, faz-se **necessário modelar tal operação com características típicas do comportamento esperado do setor e das prestadoras que atuam nesse segmento.** Contudo, não se pode olvidar que o principal objetivo desse plano de negócios é avaliar, sob a perspectiva do novo entrante, a atratividade econômica da faixa de radiofrequências e estimar seu real valor econômico. Nas condições modeladas no plano de negócios, **o valor econômico da faixa será maior se o novo entrante iniciar a operação logo que possível.** Essa estratégia cria condições favoráveis para que, por exemplo, o novo entrante alcance mais rapidamente os patamares de participação de mercado que são vislumbrados para a operação e, dessa maneira, incremente a geração de receitas e impulsione os fluxos de caixa ao longo dos anos. Por isso, **o plano de negócios do novo entrante é avaliado sob a premissa de início da operação logo no ano 1, pois essa é a premissa que alavanca os fluxos de caixa.**

3.13. Por sua vez, é de se **pressupor que a proponente vencedora se comportará como um**

agente econômico racional que, antes de iniciar a implantação da rede, avalia as alternativas dos planos de negócios e escolhe aquelas que mais poderão potencializar seus ganhos, os quais podem ser quantificados por meio do Valor Presente Líquido (VPL). Ao identificar os **municípios que têm maior atratividade econômica** e elaborar seu cronograma de entrada em operação, a **proponente vencedora certamente priorizará o início das operações nesses municípios de modo a maximizar o retorno econômico das operações**. Como o texto editalício não traz obrigações de entrada em operação nas sedes dos municípios, a elaboração do cronograma de implantação ficará a critério da proponente vencedora; os **municípios que tiverem pouca ou nenhuma atratividade econômica poderão experimentar inícios tardios da operação**.

3.14. Nessa estratégia de avaliação econômica e priorização de municípios, tem-se que **os municípios os quais têm atratividade econômica sob a ótica do novo entrante certamente comporão a lista dos municípios que terão os inícios de suas operações priorizados** conforme cronograma de implantação da proponente vencedora. Portanto, verifica-se que **não há dissonância entre o plano de negócios elaborado pela Anatel e o comportamento do setor no que tange ao ritmo de operação e expansão das redes móveis**. (sem grifos no original)

66. Nota-se que a argumentação da agência é confusa e contraditória, sobretudo quando se compara o conteúdo do parágrafo 3.12 com o texto dos parágrafos 3.13 e 3.14.

67. Isso porque a Anatel defende que a premissa de iniciar a operação em todos os municípios do Brasil no primeiro ano da outorga ‘alavanca os fluxos de caixa’ e seria a escolhida por um novo entrante. Contudo, no parágrafo seguinte, a agência discorre sobre como a licitante vencedora se ‘comportará como uma agente racional’ que busca maximizar o retorno econômico da operação e priorizar o atendimento de alguns municípios, em detrimento de outros.

68. Ora, se iniciar a operação de todos os municípios no ano 1 da outorga fosse realmente a melhor alternativa, do ponto de vista econômico, não haveria necessidade de a empresa analisar e priorizar quais municípios serão atendidos primeiro.

69. Dito de outro modo, a argumentação da agência traz alegações contraditórias e que não justificam a premissa escolhida para a modelagem do VPL dos 700 MHz.

70. Repisa-se que tal premissa, consoante admitido pela agência na resposta ao item anterior da diligência, impacta diretamente os resultados do fluxo de caixa que, por sua vez, apontam a viabilidade econômica do serviço 5G em apenas 1,5% dos municípios brasileiros.

71. Além disso, impende destacar que a Anatel não menciona em nenhum trecho de sua resposta a recomendação exarada pelo TCU acerca da mesma matéria, justamente em face da situação encontrada na licitação da agência de 2021.

72. Ou seja, não foram apresentadas as justificativas para a não implementação dessa recomendação na presente licitação, embora tal deliberação tenha sido expressamente mencionada no ofício da diligência.

73. Em face da situação encontrada, entende-se necessário propor deliberação para que a Anatel dê a devida atenção para solucionar essa inconsistência nos planos de negócios elaborados para a precificação de faixas de frequências.

74. Tendo em vista que a presente licitação trata da oferta de um mesmo lote que já foi licitado, sem sucesso, em outras duas oportunidades, e que consiste em uma única faixa de frequência a ser disputado de modo regionalizado, entende-se que tal deliberação pode ser direcionada, excepcionalmente, aos futuros certames realizados pela agência.

75. Logo, propõe-se determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, nas próximas precificações para licitações e renovações de outorga de uso de espectro, abstenha-se de prever a premissa de que a empresa nova entrante instalará a infraestrutura e iniciará o atendimento no serviço de telefonia móvel em todos os 5.570 municípios brasileiros, de modo a cobrir 95% do território urbano do distrito-sede de cada município, no primeiro ano da outorga, em razão de a situação atual estar em desacordo com a jurisprudência pacífica do TCU de que se deve buscar a justa precificação dos ativos licitados nas desestatizações, a exemplo dos Acórdãos 2.032/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro,

2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, e 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, e Decisões 849/2002, de relatoria do Min. Valmir Campelo, 230/2001, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 319/2000, de relatoria do Min. Bento Bugarin.

II. Análise sobre a minuta do edital de licitação dos 700 MHz

76. Inicialmente, cabe registrar que, no dia 16/7/2025, por meio do Acórdão Anatel 180/2025 (peça 11), o Conselho Diretor aprovou a versão final da minuta de edital (peça 12), tendo por referência as diretrizes estabelecidas pelo MCom na mencionada Portaria MCom 18.902/2025.

77. Em 28/7/2025, a Telefônica S.A. apresentou recurso de reconsideração (peça 13), com pedido de efeito suspensivo, em face do referido edital de licitação, solicitando, entre outros aspectos, a suspensão da ‘remessa da minuta do Edital ao TCU’ (peça 13, p. 15). No dia 31/7/2025, a empresa Claro S.A. protocolou pedido no mesmo sentido (peça 14). Em 4/8/2025, a Telefônica fez manifestações adicionais e anexou um parecer técnico sobre o tema (peça 15).

78. Por sua vez, a Tim S.A. enviou, em 6/8/2025, petição à agência (peça 16) visando à abertura de contraditório e ampla defesa, para que pudesse apresentar suas contrarrazões com respeito às alegações da Telefônica e da Claro. Impende registrar que todas as datas ora mencionadas e referentes às manifestações dessas empresas correspondem ao dia em que foram protocoladas na Anatel, de acordo com as informações constantes do sistema SEI da agência.

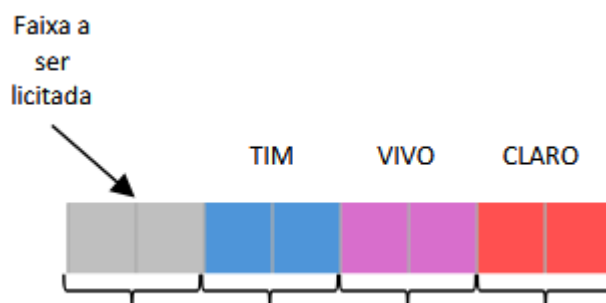
79. Ainda, recorda-se que a minuta de edital de licitação dos 700 MHz fora enviada ao TCU em 30/7/2025, ou seja, dois dias após a Anatel ter recebido o primeiro recurso de uma empresa pleiteando modificação nesse edital.

80. Cabe esclarecer que o questionamento das empresas se restringia ‘às disposições do referido Edital que tratam do remanejamento de blocos’ (peça 17, p. 1), considerando o cenário hipotético em que uma dessas duas empresas se sagre vencedora no certame.

81. Isso porque o bloco de frequência dos 700 MHz que é objeto da presente licitação se refere a uma sobra, ou seja, um bloco que foi ofertado em dois certames anteriores da agência, em 2014 e 2021. Na primeira ocasião, não foram feitas propostas para esse lote. Já na segunda licitação, a empresa arrematante desistiu da outorga e devolveu esse lote de frequência.

82. Ainda no certame de 2014, as empresas Claro, Telefônica e Tim adquiriram outros lotes da frequência de 700 MHz, sendo que o bloco da Tim é adjacente ao bloco ora ofertado. Por outro lado, os blocos outorgados para as demais prestadoras não se situam na continuidade do bloco a ser disputado na presente licitação, conforme exposto na figura 1.

Figura 1 – Ocupação atual da faixa de frequência de 700 MHz



Fonte: Recurso de reconsideração interposto pela Telefônica (peça 13, p. 9)

83. Nesse contexto, a Telefônica e a Claro manifestaram o interesse que, caso obtenham a frequência em disputa neste certame, haja um remanejamento de frequência dos 700 MHz entre a Tim e essas duas operadoras, de modo que o novo bloco fique contíguo ao bloco anteriormente adquirido pela respectiva empresa (Telefônica ou Claro). Tal rearranjo representa um custo financeiro, além de ter possíveis impactos técnicos e concorrenciais.

84. Pelo texto da minuta aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel em 16/7/2025, esse remanejamento somente ocorreria se houvesse acordo entre as prestadoras afetadas, isto é, entre a Tim e as demais empresas (a Telefônica e/ou a Claro), consoante disposto no item 2.3 do Anexo IV-A da minuta do edital de licitação dos 700 MHz (peça 12, p. 26):

2.3. Caso as Proponentes vencedoras dos Lotes A16 a A25 já detenham Autorização de Uso de Radiofrequências nas subfaixas de 718 MHz a 748 MHz e de 773 MHz a 806 MHz, poderão requerer o realinhamento dos blocos adquiridos no presente certame, a fim de agrupá-los aos anteriormente adquiridos, desde que haja acordo das prestadoras afetadas.

2.3.1. As Proponentes vencedoras dos Lotes A16 a A25 interessadas no agrupamento de suas subfaixas deverão arcar com os custos do remanejamento de radiofrequências. (sem grifos no original)

85. Em suas razões recursais, a Telefônica (peça 13, p. 15-16) e a Claro (peça 14, p. 16) pleiteavam que a Anatel alterasse esse dispositivo, de maneira a tornar obrigatório tal remanejamento, contudo, mantendo o dever de a proponente vencedora arcar com todos esses custos. Em suma, as empresas alegavam que (peça 17, p. 1):

(...) contiguidade dos blocos é um instrumento habilitador de substancial eficiência, com reflexos positivos e de grandes proporções para o usuário do SMP. Argumenta que o rearranjo de blocos, com vistas à contiguidade, pode aumentar em mais de duas vezes a capacidade de atendimento simultâneo de usuários e também pode aprimorar a experiência de uso sob a perspectiva do *throughput*, incrementos que seriam tecnicamente inalcançáveis em um cenário em que as faixas adicionais estejam desagregadas das atualmente autorizadas. **Aduz que a avaliação da Anatel sobre esses aspectos não estaria correta.**

Sob a óptica econômica, afirma que **a contiguidade proporciona grande eficiência** e que o não rearranjo exigiria a implantação de portadoras adicionais que poderiam elevar os custos em relação àqueles estimados em um cenário com remanejamento, aspecto que poderia afetar a competitividade no certame.

Do ponto de vista concorrencial, a recorrente argumenta que a **não obrigatoriedade do remanejamento de blocos introduz grave distorção ao futuro certame, criando desigualdade de condições para as negociações**, pois apenas a prestadora TIM S.A. ('TIM') desfrutaria, desde o início, de contiguidade entre sua faixa atual e aquela que será licitada. Aduz que **a TIM passaria a deter poder de veto ao remanejamento, que converteria a contiguidade de blocos em um benefício exclusivo para si própria, impossível de ser replicado por qualquer outra proponente.** Ainda, aponta que mesmo que essa prestadora não venha a interditar remanejamentos que sejam eventualmente submetidos a acordos, a existência dessa prerrogativa representa insegurança jurídica.

Conclui sua exposição indicando que **o condicionamento do remanejamento a acordos incertos implicaria o esvaziamento do valor econômico dos blocos para prestadoras que atualmente não dispõem de contiguidade**, diminuindo o interesse dessas empresas pelos lotes e, conseqüentemente, criando o risco de não haver competição por esses lotes, o que resultaria em dano ao erário público. (sem grifos no original)

86. Ambas as empresas também solicitaram que a agência adiasse o encaminhamento do mencionado edital para análise do TCU (peças 13, p. 15; 14, p. 17), o que não foi atendido pela agência.

87. Em 31/7/2025, o Presidente da Anatel denegou o pedido de efeito suspensivo da Telefônica, sob a justificativa de que 'o Pedido de Reconsideração não demonstra que a continuidade do regular trâmite do procedimento possa resultar em ineficácia da decisão, observando-se que sequer houve a publicação do Edital de Licitação cujo dispositivo é questionado' (peça 17, p. 2).

88. Em 13/8/2025, o Conselho Diretor da agência decidiu por não conhecer do pedido de reconsideração apresentado pela Telefônica; por receber as manifestações da Claro e da Telefônica como exercício do direito de petição; e por receber a indeferir a petição da Tim (peça 33, p. 2). Não obstante, a Anatel

revisou, de ofício, o texto da minuta do edital de licitação, ‘para tornar obrigatório o compromisso de remanejamento para os participantes do certame’ (peça 33, p. 2).

89. De acordo com a análise do Conselheiro Relator (peça 30, p. 15-16):

4.67. A **área técnica** tanto no Informe nº 38/2025/PRRE/SPR (SEI nº 13594491), quanto no Informe nº 107/2025/PRRE/SPR (SEI nº 14138374), **inegavelmente identificou uso otimizado da espectro de radiofrequências decorrente do realinhamento**, em percentuais mais ou menos arrojados, lembrando-se que se tratam de estimativas em cenários ainda hipotéticos. Quanto a esse ganho não há o que se questionar em relação à existência de benefícios a partir do remanejamento.

(...)

4.69. Constata-se que dentre os objetivos da disciplina da exploração dos serviços no regime privado está a **garantia do uso eficiente do espectro de radiofrequências**. Destarte, **entendo incontestemente a consideração de que o remanejamento esteja em consonância com essa garantia legal**, sendo por essa ótica totalmente alinhado ao interesse público.

4.70. Todavia, **há que se sopesar também o custo-benefício desse realinhamento**. Nesse sentido, a área técnica se manifestou afirmando que ‘o debate da obrigatoriedade ou não deste remanejamento não gira em torno apenas no ganho de eficiência, mas principalmente dos custos associados para tal e, conseqüentemente, se os benefícios justificariam a assunção de tais custos’ e que as petições ‘trouxeram dados novos quanto a tais custos, tornando mais claro o cenário de investimentos em suas redes para a implementação de tal remanejamento’.

(...)

4.72. Outro aspecto extremamente relevante é **que deve ser garantida a igualdade de oportunidades aos interessados**, quando haja limite ao número de prestadores de serviços ou de uso de radiofrequências. Assim dispõe o art. 9º da Resolução Anatel nº 65/1998, que aprova o Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência (recentemente atualizada nos autos 53500.003905/2023-61).

4.73. Não se está com a presente medida objetivando defender ou prejudicar interesse de proponente(s) específico(s), a contrário sensu, **busca-se preservar um cenário de isonomia para a disputa, mantendo-se a atratividade em medidas igualitárias para todos**.

4.74. Assim, o **remanejamento obrigatório é instrumento que ampliará a atratividade dos blocos** de radiofrequências envolvidos no atual contexto fático em que eles se inserem, vez que melhor equilibra os incentivos e os deveres das proponentes. Além disso, **potencialmente maximizará os valores a serem ofertados como preço público na disputa**, o que também se reveste em importante forma de aumentar a assunção de compromissos voltados à massificação de serviços à sociedade. Todas essas razões estão alinhadas ao comando legal do art. 2º e 127 da LGT, dentre outros:

(...)

4.79. Por fim, saliento que **o texto ora proposto já foi, inclusive, objeto de exame pretérito pela Douta Procuradoria nos presentes autos**, em especial por meio do Parecer 377/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 12375989). (grifos diferentes do original)

90. Deste modo, a minuta do edital de licitação dos 700 MHz passou a prever que (peça 31, p. 8 e 27):

4.7. As proponentes que já detenham autorização de uso de radiofrequências em caráter primário na faixa de 698 MHz a 806 MHz deverão, juntamente com os documentos relacionados no item 4.4., apresentar declaração conforme MODELO nº 12 do ANEXO V, de que se comprometem com o remanejamento previsto no item 2.3 do ANEXO IV. *[incluído]*

ANEXO IV-A

2 - Condições de Uso da Subfaixa de Radiofrequências de 708 MHz a 718 MHz e de 763 MHz a 773 MHz

(...)

2.3. Caso as Proponentes vencedoras dos Lotes A16 a A25 já detenham Autorização de Uso de Radiofrequências nas subfaixas de 718 MHz a 748 MHz e de 773 MHz a 806 MHz, poderão requerer o realinhamento dos blocos adquiridos no presente certame, a fim de agrupá-los aos anteriormente adquiridos, ~~desde que haja acordo das prestadoras afetadas.~~ [alterado]

91. Em 25/8/2025, a agência encaminhou ao TCU a documentação complementar referente a essa alteração na minuta do edital de licitação (peças 30 a 33).

92. Com isso, resta superada a irregularidade do envio ao Tribunal da versão não definitiva da minuta do edital dos 700 MHz.

93. Não obstante, verifica-se que um aspecto essencial sobre as condições de participação no certame foi modificado após a manifestação de empresas de telecomunicações, ocorrida depois do término da tramitação regular do processo de elaboração do edital. Isso porque, apesar de a Anatel ter assinalado que a alteração teria sido de ofício, tal reavaliação da minuta de edital somente ocorreu após as manifestações de três empresas do setor.

94. Ademais, registra-se que, apesar de terem transcorridos poucos meses, essa reanálise promovida pela área técnica e pelo Conselho Diretor da agência resultou numa conclusão diametralmente oposta do que havia sido apurado ao longo da tramitação do processo administrativo pelas mesmas instâncias.

95. Em que pese não se vislumbrarem ilegalidades no caso concreto, verifica-se que a repetição de tal cenário pode impactar a segurança jurídica dos certames da Anatel, uma vez que as regras estabelecidas durante a tramitação ordinária do processo administrativo podem ser significativamente alteradas em momentos posteriores, sem a oportunidade de que sejam ouvidas todas as partes interessadas e/ou impactadas pela decisão.

96. Soma-se a isso o fato de que houve o envio ao TCU do estudo de precificação e da minuta de edital de licitação antes da conclusão da apreciação dos recursos ao texto do edital por parte do Conselho Diretor da agência. Recordar-se que, consoante o art. 3º, *caput* e inciso XX, da IN-TCU 81/2018, é imprescindível que os gestores encaminhem a versão definitiva do edital de licitação, bem como a íntegra do respectivo processo administrativo, para a análise da unidade técnica, antes do término da fase de 75 dias, sob pena da suspensão do prazo de análise nos termos do art. 9º, *caput* e §§ 4º e 5º, da referida norma.

97. Assim, visando evitar que tal se situação possa se repetir em futuras licitações, propõe-se dar ciência à Anatel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que o envio de minuta de edital de licitação ainda não aprovada em definitivo pelo Conselho Diretor da agência ou quando não tenha sido esgotada a etapa de análise de recursos e de pedidos de reconsideração viola o art. 3º, *caput* e inciso XX, da IN-TCU 81/2018 e enseja a suspensão do prazo de análise da unidade técnica, nos termos do art. 9º, *caput* e §§4º e 5º, da referida norma.

CONCLUSÃO

98. Cuidam os autos de processo de desestatização (DES) relacionado à licitação para a conferência de autorizações de uso de radiofrequências na faixa de 700 MHz, com vigência até 8/12/2044, associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), também conhecido como serviço de telefonia móvel, destinadas à implementação de redes móveis de 5ª geração, ou seja, em tecnologia 5G.

99. Em 2/4/2025, a Anatel enviou ao TCU o extrato de planejamento do edital de licitação do uso da frequência em discussão nos autos (peças 4 a 6), conforme exigido na IN-TCU 81/2018. Ressalta-se que a agência é o poder concedente no caso das licitações de telecomunicações, nos termos dos arts. 19, incisos IX e XI, e 22, inciso VII, da LGT. Os estudos técnicos da licitação foram encaminhados pela Anatel ao TCU em 30/7/2025 (peças 1 a 3).

100. Verificou-se, na análise do estudo de precificação, a existência de premissa em desacordo com a jurisprudência do TCU, o que ensejou a proposta de determinação de correção para os futuros certames. Ademais, o envio da minuta de edital de licitação antes da conclusão da etapa de análise de recursos e pedidos de reconsideração motivou a proposta de ciência à Anatel.

101. Com relação aos demais aspectos, dado o escopo analisado nos presentes autos, não foi identificado óbice para a publicação do edital da licitação da faixa de frequências de 700 MHz.

102. Registre-se que, em observância ao disposto no art. 9º, § 8º, da IN-TCU 81/2018, em 22/9/2025, foi realizada reunião técnica com a agência para que as propostas de deliberação fossem submetidas à fase de comentários dos gestores da Anatel. Na ocasião, a agência não manifestou interesse na apresentação de contribuições adicionais àquelas expostas na reunião.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

103. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar, dado o escopo analisado nos presentes autos e ressalvadas as demais medidas propostas, que não há óbice para a publicação do edital da licitação da faixa de frequências de 700 MHz;

b) determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, nas próximas precificações para licitações e renovações de outorga de uso de espectro, abstenha-se de prever a premissa de que a empresa nova entrante instalará a infraestrutura e iniciará o atendimento no serviço de telefonia móvel em todos os 5.570 municípios brasileiros, de modo a cobrir 95% do território urbano do distrito-sede de cada município, no primeiro ano da outorga, em razão de a situação atual estar em desacordo com a jurisprudência pacífica do TCU de que se deve buscar a justa precificação dos ativos licitados nas desestatizações, a exemplo dos Acórdãos 2.032/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, 2.151/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.079/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, 2.266/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, e 2.212/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, e Decisões 849/2002, de relatoria do Min. Valmir Campelo, 230/2001, de relatoria do Min. Valmir Campelo, e 319/2000, de relatoria do Min. Bento Bugarin;

c) dar ciência à Anatel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que: c.1) o envio de minuta de edital de licitação ainda não aprovada em definitivo pelo Conselho Diretor da agência ou quando não tenha sido esgotada a etapa de análise de recursos e de pedidos de reconsideração viola o art. 3º, *caput* e inciso XX, da IN-TCU 81/2018 e enseja a suspensão do prazo de análise da unidade técnica, nos termos do art. 9º, *caput* e §§4º e 5º, da referida norma;”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/2018, referente à licitação a ser promovida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para conferir autorizações de uso das subfaixas de radiofrequências de 708 MHz a 718 MHz e de 763 MHz a 773 MHz, associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

2. A relevância estratégica do certame decorre das características físicas singulares da faixa de 700 MHz. Diferentemente das faixas médias (como a de 3,5 GHz) ou milimétricas (26 GHz) — que oferecem altíssima capacidade de dados, mas sofrem rápida atenuação de sinal —, a de 700 MHz permite que uma única estação rádio base (ERB) cubra raio de dezenas de quilômetros em ambientes rurais e ofereça penetração superior em ambientes internos nas zonas urbanas.

3. Essa característica física expõe vulnerabilidades no atual mercado de telecomunicações que impactam os Operadores de Pequeno Porte (PPP) e os Provedores Regionais (ISP). Essas empresas, que adquiriram lotes regionais de 3,5 GHz no leilão do 5G de 2021, operam hoje o que se convencionou chamar de “ilhas de capacidade”. Sem acesso a faixas baixas como a de 700 MHz, dependem estruturalmente de acordos de *roaming* ou compartilhamento com as grandes operadoras nacionais para garantir a continuidade do serviço fora dos centros urbanos adensados.

4. O objeto da presente licitação surge, portanto, como oportunidade corretiva. Trata-se de bloco de espectro remanescente de certames anteriores: ofertado originalmente em 2014 (quando três blocos foram arrematados por Claro, TIM e Vivo, restando um vago) e adquirido posteriormente no leilão de 2021, o ativo foi devolvido à União em 2023 após a renúncia da empresa vencedora.

5. Diante desse histórico de devolução e da lacuna competitiva identificada, o Ministério das Comunicações (MCom) e a Anatel remodelaram o presente certame. A resposta regulatória, consubstanciada na minuta de edital em análise, abandona a concepção de bloco nacional monolítico nas rodadas iniciais. Em seu lugar, optou-se pelo fatiamento do espectro em blocos regionais, alinhando as áreas de prestação à realidade operacional dos prestadores que têm se consolidado como forças regionais, buscando transformar essas “ilhas de capacidade” em redes móveis plenas.

6. O processo licitatório foi desenhado, assim, para atender a dois vetores principais, quais sejam, as diretrizes de política pública emanadas pela Portaria MCom 18.902/2025 e o dever legal de maximizar o uso eficiente do espectro e fomentar a competição no setor.

7. Em conformidade com o rito de fiscalização, a Anatel submeteu a este Tribunal os estudos técnicos e a minuta de edital, aprovada em sua versão final pelo Acórdão-Anatel 180/2025, cuja análise passo a detalhar.

II

8. A estruturação da presente licitação pauta-se, precipuamente, nas diretrizes estabelecidas pela referida portaria do ministério. O ato normativo, fundamentado na competência da pasta para formular a política nacional de telecomunicações, determinou que o valor econômico da outorga seja integralmente destinado ao cumprimento de compromissos de expansão e prestação de serviços.

9. A modelagem financeira reflete estritamente a diretriz de não arrecadação. O preço mínimo limita-se ao Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências (PPDUR) acrescido de eventuais resíduos de valoração, sendo a quase totalidade do Valor Presente Líquido (VPL) da faixa convertida diretamente em obrigações de fazer. O edital prevê, ainda, mecanismo para maximizar o retorno social da desestatização, determinando que qualquer ágio ofertado sobre o preço mínimo seja integralmente convertido em novos compromissos de cobertura adicionais.

10. O objetivo central desses investimentos obrigatórios é a ampliação da cobertura de banda larga móvel (4G ou superior) em áreas deficitárias. O cronograma, com execução prevista até 2030, prioriza o atendimento de localidades não sede de município com população superior a 600 habitantes e a cobertura de rodovias federais estratégicas (BR-116, BR-163, BR-364, BR-242 e BR-135), conferindo-se prioridade máxima à rodovia BR-101, cujas metas de atendimento integral estão fixadas já para o ano de 2026.

11. Outra relevante diretriz estabelece que as faixas de frequência objeto do certame devem ser destinadas, prioritariamente, às prestadoras regionais detentoras de autorização para uso da faixa de frequência de 3,5 GHz (art. 2º, inciso II, da mencionada portaria).

12. Para operacionalizá-las, a agência dividiu o objeto da licitação — originalmente um bloco nacional de 10+10 MHz — em 25 lotes regionalizados, distribuídos por seis áreas de prestação (Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, estados do RJ/ES/MG e estado de SP). A dinâmica do leilão foi concebida em rodadas sucessivas, com regras de participação distintas, visando equilibrar a atratividade do negócio com o fomento à competição por novos entrantes.

13. Na primeira rodada (lotes A1 a A5), serão ofertados os blocos completos de 10+10 MHz em cada área de prestação. Nesta fase, em cumprimento ao art. 2º, inciso II, da Portaria MCom 18.902/2025, a participação se restringirá às prestadoras regionais que já detenham autorização de uso da faixa de 3,5 GHz (adquiridas no leilão do 5G de 2021). Assim, fortalecer-se-ão os competidores de menor porte, permitindo-lhes complementar seu portfólio de espectro com faixa de frequência mais baixa (700 MHz), essencial para ampliar a cobertura geográfica de suas redes.

14. Caso não haja licitantes vencedores na etapa inicial, o certame avançará para a segunda rodada (lotes A6 a A15). Nela, os blocos originais serão particionados pela metade, passando a ser ofertados em frações de 5+5 MHz, em disputa aberta a novos entrantes. O diferencial regulatório desta fase é a vedação à participação de empresas que possuam outorga de 700 MHz na mesma área de prestação. Na prática, isso impedirá a participação das três grandes prestadoras nacionais incumbentes (que adquiriram lotes nacionais de 700 MHz em 2014), reservando a competição para novos entrantes ou prestadoras regionais que ainda não possuem essa faixa específica, induzindo o aumento da rivalidade no mercado de SMP.

15. Por fim, na eventualidade de restarem lotes vagos, realizar-se-á a terceira rodada (lotes A16 a A25), mantendo-se a configuração de blocos de 5+5 MHz. Nessa etapa derradeira, cairão as restrições de elegibilidade, permitindo-se a disputa aberta entre quaisquer empresas de telecomunicações interessadas, incluindo as prestadoras nacionais incumbentes, desde que respeitados os limites regulamentares de detenção de espectro (*spectrum cap*). Essa abertura final visa garantir que o bem público não reste ocioso, assegurando sua destinação social caso não haja interesse dos novos entrantes.

Quadro-síntese – Fases do leilão

Fase do Leilão	Objeto da Outorga	Perfil de Elegibilidade	Objetivo Regulatório
Primeira rodada	Blocos completos de 10+10 MHz (Lotes A1 a A5).	Apenas Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) regionais que já possuem a faixa de 3,5 GHz (adquirida em 2021).	Permitir a regionais que entraram no 5G com frequências altas (3,5 GHz) a aquisição de frequências baixas (700 MHz) para viabilizar cobertura extensa e competir com as nacionais.
Segunda rodada	Blocos fracionados de 5+5 MHz (Lotes A6 a A15).	Aberta a novos entrantes. Vedada a participação de empresas que detenham outorga de 700 MHz na mesma área.	Exclui explicitamente as três grandes operadoras nacionais (detentoras de 700 MHz desde 2014), reservando o espectro para novos entrantes ou regionais que ainda não possuem essa faixa.

Terceira rodada	Blocos fracionados de 5+5 MHz (Lotes A16 a A25).	Permite a participação de quaisquer empresas, incluindo as grandes incumbentes nacionais.	Se não houver interesse de entrantes, permite-se que as incumbentes adquiram o espectro para evitar que o bem público permaneça ocioso.
-----------------	--	---	---

Fonte: elaboração própria, com base na peça 31.

16. O desenho do certame é, portanto, explicitamente direcionado a vedar a participação das grandes operadoras nacionais nas rodadas iniciais, favorecendo os detentores regionais da faixa de 3,5 GHz. Essa restrição de elegibilidade impede às prestadoras Claro, TIM e Vivo — detentoras de outorgas nacionais de 3,5 GHz e blocos de 700 MHz adquiridos em 2014 — que ampliem sua concentração de espectro abaixo de 1 GHz. A medida se alinha aos limites de *spectrum cap* e visa evitar o reforço do Poder de Mercado Significativo (PMS) dos agentes dominantes, fomentando a competição por meio de medidas para desconcentrar o mercado móvel.

17. Tal modelagem constitui execução da política pública emanada pelo Poder Executivo, que determina expressamente a destinação prioritária dessas subfaixas às prestadoras regionais. A racionalidade subjacente reside na complementariedade espectral: os vencedores regionais do leilão do 5G de 2021 possuem a “faixa de capacidade” (3,5 GHz), porém carecem da “faixa de cobertura” (700 MHz). Sem este insumo de baixa frequência, o custo para cobrir áreas suburbanas e rurais torna-se proibitivo e inviabiliza a competição efetiva das Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) contra as incumbentes.

18. O objetivo da política pública instituída pelo Ministério das Comunicações é o de transformar os provedores regionais, hoje limitados a ilhas de capacidade, em competidores móveis plenos, capazes de ofertar serviços de qualidade em vastas áreas geográficas, rompendo a polarização histórica do mercado brasileiro.

19. Isso porque a expansão desses atores regionais para a telefonia móvel tem sido travada por barreiras estruturais, notadamente a priorização histórica de leilões com blocos de abrangência nacional, que privilegiam empresas com amplo poder econômico. Ademais, embora o Brasil detenha posição de liderança na América Latina em quantidade de espectro alocado, a qualidade do serviço percebida pela população ainda sofre com a baixa concorrência. A ausência de regras seguras e de incentivos regulatórios eficazes para o uso secundário do espectro permite que grandes grupos econômicos mantenham faixas ociosas, sem compartilhá-las, bloqueando a entrada de competidores que poderiam atender municípios onde as incumbentes não possuem forte interesse comercial. A regionalização proposta neste edital ataca justamente essa ineficiência, permitindo o acesso direto ao insumo por quem tem vocação para cobrir tais localidades.

20. Reconheço, contudo, que este direcionamento impõe *trade-off* econômico. Ao restringir o certame a grupo seletivo de competidores regionais, reduz-se a pressão competitiva pelos lotes, o que pode resultar em ágio reduzido ou até mesmo em lotes desertos em determinadas áreas. Todavia, a lógica do regulador, amparada na política ministerial, é a de que o benefício social decorrente do fortalecimento de novos *players* e da desconcentração de mercado supera a eventual redução no valor do ágio e, conseqüentemente, no volume de investimentos exigidos. Essa tese se coaduna com o caráter não arrecadatório do leilão, focado na conversão de valores em obrigações de fazer.

21. Complementarmente à restrição de entrada, o instrumento convocatório impõe restrição operacional para assegurar que a outorga resulte em efetiva expansão de infraestrutura física, e não apenas em arranjos comerciais. O item 2.2 do Anexo IV-A da minuta veda, pelo prazo de cinco anos, a celebração de acordos de compartilhamento de rede (*RAN Sharing*) ou de exploração industrial com prestadoras detentoras de Poder de Mercado Significativo (PMS), compelindo a vencedora a realizar investimentos maciços em rede própria e impedindo a mera revenda de capacidade das incumbentes.

22. Feita essa contextualização sobre a modelagem do certame, passo a examinar o mérito das questões apontadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).

III

23. O ponto central da análise da unidade técnica recai sobre a metodologia de precificação da faixa. A unidade técnica aponta, acertadamente, impropriedades na premissa adotada pela Anatel para calcular o Valor Presente Líquido (VPL) da exploração do serviço, especialmente quando confrontada com a possibilidade de participação de diferentes perfis de investidores ao longo das rodadas do certame.
24. A agência parte do pressuposto de que uma nova empresa entrante implantaria sua infraestrutura e iniciaria a prestação do serviço em todos os municípios da área de prestação correspondente, com 95% de cobertura da área urbana do distrito-sede, já no primeiro ano da outorga. Tal premissa, como bem demonstrou a análise técnica, gera distorções significativas, pois concentra vultosos investimentos no início do fluxo de caixa e resulta em cenário econômico contraintuitivo, que aponta viabilidade (VPL positivo) em apenas 84 municípios do país (1,5% do total).
25. Em sua defesa, a Anatel argumenta que a abordagem *greenfield* (empresa entrante sem infraestrutura prévia) consiste em premissa conservadora para garantir a competitividade. O raciocínio é que, ao precificar o ativo sob a ótica do agente com maior custo (o novo entrante), o preço mínimo resulta mais baixo, reduzindo a barreira financeira de entrada.
26. Não obstante, a própria agência admite que o comportamento esperado de um agente racional seria a expansão gradual da rede. Essa contradição fragiliza a justificativa do regulador e corrobora o entendimento de que a premissa adotada não reflete a realidade do setor. É lógico supor que nenhum operador racional, novo entrante, conseguiria construir 95% de cobertura em apenas um ano, antes mesmo de ter base de clientes que gere receita. Desse modo, ao inflar os investimentos iniciais, o modelo derruba o VPL da faixa e resulta em preço mínimo artificialmente baixo.
27. Ressalto que esta Corte já se debruçou sobre questão idêntica ao analisar a licitação do 5G em 2021. Naquela ocasião, por meio do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, foi expedida recomendação (subitem 9.2.5.4) para que a Anatel corrigisse a referida inconsistência por se mostrar “*incompatível com o real comportamento observado no setor de telecomunicações*” e “*improvável, segundo análise da própria agência*”. A manutenção da premissa no presente certame demonstra que a agência não implementou a deliberação anterior desta Corte.
28. Não bastasse a insistência em metodologia alvo de críticas por seu caráter irrealista, anoto que nem **sequer foram apresentadas pela Anatel as justificativas para a não implementação da recomendação**, omissão remanescente mesmo após o ponto ter sido expressamente mencionado em diligência remetida pela unidade técnica ao regulador.
29. Diante desse cenário, a unidade técnica propõe determinar à Anatel que se abstenha de utilizar referida premissa em certames futuros. Com as devidas vênias, entendo que a proposta de determinação não se coaduna com a sistemática da Resolução-TCU 315/2020, pois se volta para processos futuros, descaracterizando a “irregularidade em curso” requerida pelo art. 4º, inciso I, da norma.
30. Ademais, no caso concreto, a análise deve ponderar a estrutura peculiar do certame e os objetivos da política pública estabelecida. A opção metodológica da Anatel, embora conceitualmente inadequada sob a perspectiva de valoração pura do ativo (como detalharei adiante), produz resultado prático – o preço mínimo reduzido – que se alinha, ainda que fortuitamente, com a política de fomento direcionada às prestadoras regionais e novos entrantes nas duas primeiras rodadas.
31. Nesse contexto, ponderando os riscos e os objetivos da política setorial, entendo que esta Corte deve exercer a autocontenção e a deferência à escolha do regulador, porquanto a opção adotada, apesar das relevantes críticas, insere-se em sua esfera de discricionariedade e não se mostra manifestamente contrária à lei. Acresço a ponderação de que eventual exigência de alteração do método de precificação e consequente refazimento dos cálculos no presente certame imporiam o

retorno do processo a fases anteriores, gerando atrasos capazes de postergar a licitação em meses ou até anos, em claro prejuízo à sociedade. Tal atraso impactaria diretamente a execução da política pública de conectividade, sendo o custo social da postergação, neste caso concreto, superior ao potencial impacto da subavaliação do ativo público.

32. Por outro lado, é evidente que há espaço para o aprimoramento do método de precificação adotado pelo regulador. Concordo com o entendimento da AudComunicações de que a premissa atualmente adotada pela agência é economicamente irrealista e vai de encontro ao comportamento histórico do setor — assim como já apontado pelo TCU ao examinar a licitação do 5G —, o que implica riscos de erros significativos na precificação do leilão e contraria a jurisprudência pacífica deste Tribunal quanto à necessidade de justa valoração de ativos submetidos a desestatizações (v.g. Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, e Decisões de Plenário 230/2001, rel. Ministro Valmir Campelo, e 319/2000, rel. Ministro Bento Bugarin).

33. A problemática ganha contornos de elevado custo de oportunidade social quando observamos a dinâmica das rodadas na licitação sob exame. Como visto, a metodologia *greenfield*, ao estabelecer um preço piso reduzido, mitiga barreiras de entrada nas rodadas exclusivas para operadores regionais e novos entrantes. Todavia, esse mesmo preço torna-se flagrantemente irrisório caso a licitação avance para a terceira rodada, aberta às grandes operadoras nacionais. Se uma incumbente nacional (Claro, TIM ou Vivo) arrematar o lote pelo preço mínimo *greenfield*, ela o fará por valor que ignora completamente as sinergias e economias de escala e de escopo de sua rede existente. O resultado é a transferência de renda do setor público para o privado, configurando subavaliação do ativo e potencial dano ao erário. Ressalto que, nesse contexto não arrecadatório, o dano ao erário se materializa na forma de renúncia a investimentos: a sociedade recebe menos conectividade (cobertura de localidades e rodovias) do que o valor justo do espectro poderia proporcionar.

34. O cenário competitivo não é composto por empresas partindo da estaca zero, mas predominantemente por prestadoras regionais razoavelmente consolidadas. Os agentes potenciais arrematantes da primeira rodada situam-se em “zona cinzenta” econômica: em regra, possuem rede de transporte (*backhaul*), e sua base de clientes de telefonia móvel é inexistente, incipiente ou se encontra em fase de desenvolvimento; dessa forma, enfrentarão o abismo de capital necessário para a construção da rede de acesso de cobertura ampla em 700 MHz. Diferentemente das redes de fibra ou de rádio em frequências médias e altas em que algumas dessas empresas já operam, a implementação da referida faixa exige a verticalização da infraestrutura passiva e infraestrutura civil de torres, muitas vezes exigindo reforço estrutural em torres existentes para suportar antenas maiores e mais pesadas, típicas desta frequência baixa, além de vultosos investimentos em sistemas de energia para sites remotos.

35. Já na segunda rodada, os novos entrantes, habilitados a participar, partirão de base zero ou próxima a isso, exigindo investimento de capital (Capex) massivo para construir toda a sua rede. Tal investimento inclui a aquisição de sites, a construção de torres, a implantação de milhares de quilômetros de fibra óptica para *backhaul*, a aquisição de equipamentos de núcleo de rede (*core*) e de acesso (antenas). Adicionalmente, incorre-se em custos operacionais (Opex) elevados no início, relacionados a equipes, licenciamento e marketing para a necessária criação de sua base de clientes.

36. Portanto, a manutenção de preço mínimo reduzido, calculado sob premissas *greenfield*, para essas duas rodadas exclusivas cumpre sua função de “política pública de fomento” — ressaltada a fragilidade metodológica decorrente da adoção de premissa irrealista. O preço baixo atua como subsídio implícito, situação na qual a União renuncia a arrecadação imediata (convertida, ou não, em compromissos de investimentos) para viabilizar a esses agentes regionais a possibilidade de constituir ou complementar seu portfólio espectral. Além disso, o preço reduzido ajuda a suportar os custos adicionais de engenharia civil e elétrica decorrentes da vedação regulatória à celebração de acordos de

compartilhamento de rede ou de exploração industrial com prestadoras detentoras de poder de mercado significativo. Assim, seriam capazes de rivalizar com as incumbentes.

37. Todavia, esse mesmo racional econômico colapsa caso a licitação avance para a rodada aberta (terceira fase) e o preço *greenfield* seja mantido para as operadoras incumbentes nacionais (Claro, TIM e Vivo). Diferentemente das regionais detentoras apenas do 3,5 GHz e das novas entrantes, as incumbentes não enfrentam barreira de entrada tecnológica ou de infraestrutura na faixa de cobertura objeto do certame, pois já operam extensivamente em subfaixas de 700 e 850 MHz há anos.

38. Para a incumbente, a aquisição deste espectro não lhe exige a construção de nova camada de cobertura, tal como acontece com as prestadoras regionais. Ela já possui o *backhaul*, sítios (torres) irradiando em frequências baixas, o *core* de rede móvel integrado e a base de assinantes consolidada. O novo bloco de 700 MHz representa apenas custo marginal de capacidade incremental, pois aproveita sua extensa base de clientes e grande parte de infraestrutura já instalada da incumbente, exigindo basicamente o cumprimento de compromissos editalícios ainda não cobertos, e não um projeto de implantação estrutural *greenfield*.

39. Ao desconsiderar, em sua precificação, essa tricotomia (novos entrantes puros vs. regionais consolidados vs. incumbentes nacionais) e nivelar o preço pelo agente de maior custo, a decisão regulatória incorre em distorção: i) para o regional, o preço pode ser avaliado como adequado, porquanto funciona como incentivo à competição (fomento) ante os elevados valores de Capex a serem dispendidos, ressaltando-se, como visto, a adoção de premissa irrealista; ii) para a incumbente, o preço se torna irrisório, configurando transferência de renda e subavaliação do ativo público, pois ignora as enormes economias de escopo e escala que essas empresas já amortizaram ao longo de décadas.

40. A meu ver, a solução estrutural capaz de conciliar a proteção ao erário com o incentivo à competição reside na adoção de mecanismos de **regulação assimétrica na precificação**. Nesse contexto, é necessário que a atuação estatal acompanhe a dinâmica do setor, respondendo à complexidade do mercado com igual sofisticação regulatória, por meio de precificação aderente aos diferentes perfis de eficiência dos agentes de mercado.

41. Em um cenário hipotético e meramente ilustrativo, isso poderia se concretizar na estrutura de rodadas proposta pela Anatel: a) nas rodadas exclusivas (1ª e 2ª), mantém-se o preço *greenfield*, cumprindo a política de fomento e barreiras baixas para os regionais, reconhecendo que, para este perfil, o 700 MHz exige alto Capex de implementação da rede de acesso e eventualmente do *backhaul*; b) na rodada aberta (3ª), caso as anteriores restem desertas, o preço mínimo seria automaticamente reajustado para o patamar *brownfield*, capturando o valor real do ativo para as incumbentes e protegendo o patrimônio público.

42. Do ponto de vista jurídico, a diferenciação não fere a isonomia; ao contrário, concretiza a isonomia material e a eficiência econômica. Tratar novos entrantes, a *Brisanet* ou a *Unifique* da mesma forma que a Vivo ou a Claro na definição e aplicação do preço mínimo é perpetuar a atual assimetria em favor do mais forte.

43. Eventual precificação escalonada alinharia o valor do bem público ao seu “valor de uso” para cada perfil. Enquanto o preço ao operador regional refletiria o incentivo necessário à desconcentração de mercado e à superação das barreiras de entrada em infraestrutura física, o preço para o incumbente nacional incorporaria as sinergias de sua rede estabelecida.

44. A experiência internacional traz exemplos da aplicação da regulação assimétrica na precificação. A evidência empírica aponta que a paridade de preços em leilões puros favorece a concentração, enquanto a discriminação positiva de preços constitui instrumento apto a corrigir falhas de mercado e viabilizar a entrada de agentes capazes de desafiar os incumbentes.

45. Casos emblemáticos, como os conduzidos pelo *Innovation, Science and Economic Development* (ISED), do Canadá, e pelo Ofcom, do Reino Unido, ilustram a mecânica dessa estratégia. No modelo canadense, a utilização sistemática de reservas de espectro (*set-asides*) com proteção de preços permitiu que entrantes regionais adquirissem faixas nobres (como AWS-3 e 600 MHz) ao pagarem frações do valor desembolsado pelas incumbentes nacionais, compensando o custo massivo de *greenfield* enfrentado. Similarmente, no leilão de 4G britânico, a engenharia de “pisos de espectro” garantiu ao quarto operador a aquisição do insumo essencial, pagando apenas o preço de reserva, blindado da inflação de preços gerada pela disputa entre os líderes de mercado.

46. A regulação assimétrica na precificação é, portanto, exemplo de medida que pode ser adotada pela Anatel para equacionar o complexo dilema inerente à valoração do espectro. Ao reconhecer e endereçar as distintas realidades econômicas entre novos entrantes, prestadores regionais e incumbentes, seria possível superar a limitação da abordagem única (*greenfield*), que falha em capturar o verdadeiro valor do ativo para todos os participantes. Esse aprimoramento, se adotado, permitiria o alinhamento dos editais à jurisprudência deste Tribunal — que exige a justa precificação dos ativos públicos para fins de desestatização —, e asseguraria adequada compensação à União, evitando a transferência indevida de valor público ao setor privado.

47. Desse modo, em vez de apenas criticar as premissas e metodologias atuais, cabe a este Tribunal induzir a evolução regulatória. A proteção ao erário e o fomento à competição não são objetivos excludentes, mas sinérgicos, desde que os incentivos sejam calibrados corretamente.

48. Nesse sentido, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, é pertinente expedir recomendação à Anatel para que, nas próximas precificações para licitações e renovações de outorga de uso de espectro, e em cumprimento ao dever legal de fomentar a competição no setor de telecomunicações (arts. 2º, inciso III, 6º e 19, inciso XXXII, da Lei Geral de Telecomunicações), avalie a conveniência e a oportunidade de adotar mecanismos de regulação assimétrica na precificação que permitam estabelecer diferenciação no valor econômico do ativo de maneira compatível com os diferentes perfis dos agentes econômicos, de modo a manter barreiras de entrada reduzidas para novos entrantes ou competidores regionais que buscam ascensão ao mercado móvel pleno e enfrentam custos elevados de implantação de infraestrutura básica, e, por outro lado, assegurar a justa valoração do ativo público quando adquirido por agentes com Poder de Mercado Significativo (PMS) e rede móvel consolidada.

49. Por meio dessa recomendação, o Tribunal busca contribuir para o aprimoramento da modelagem das licitações de outorga de uso de radiofrequências, sem que isso represente interferência na discricionariedade e na autonomia regulatória da agência na condução dos certames.

50. Anoto que qualquer nova modelagem deve respeitar a incidência dos limites de atribuição de faixa de radiofrequências (*spectrum caps*), atualmente regidos pela Resolução Anatel 703/2018, que impõe tetos para o acúmulo de espectro por grupo econômico a fim de evitar a monopolização do recurso. Além disso, deve guardar coerência com o conceito de Poder de Mercado Significativo (PMS), cuja regulamentação foi recentemente atualizada pela Resolução Anatel 783/2025, eis que a caracterização do PMS é o critério técnico a justificar a diferenciação do valor presente líquido da outorga entre os perfis de licitantes.

51. Considero, por fim, desnecessário reiterar nestes autos a recomendação objeto do subitem 9.2.5.4 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, visto que sua implementação continuará sendo objeto de monitoramento por este Tribunal em futuros certames.

52. Sublinho, contudo, que **a não implementação de recomendações deste Tribunal deve ser, invariavelmente, justificada**. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte é pacífica ao asseverar que a recomendação por ela emanada não representa mera sugestão — cuja implementação é deixada ao alvedrio do gestor destinatário da medida —, porquanto busca o necessário aprimoramento da

gestão pública. Embora se admita flexibilidade, podendo o administrador atendê-la por meios diversos ou deixar de cumpri-la em razão de circunstâncias específicas, a regra é a implementação ou a apresentação de justificativas adequadas, conforme bem pontuado nos Acórdãos de Plenário 73 e 1.171/2014, relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman.

IV

53. Outro ponto de relevo enfrentado na instrução de mérito diz respeito às alterações substanciais promovidas na minuta do edital após a sua aprovação inicial pelo Conselho Diretor da Anatel, motivadas por impugnações administrativas apresentadas pelas operadoras.

54. A controvérsia central girou em torno das regras de remanejamento (ou realinhamento) da faixa de 700 MHz. A configuração atual do espectro apresenta fragmentação na qual o bloco objeto desta licitação é adjacente apenas à faixa já detida pela prestadora TIM S.A.; as detidas pelas demais competidoras (Claro e Telefônica/Vivo) encontram-se em posições não contíguas.

55. Na versão do edital aprovada em 16/7/2025, o remanejamento para garantir a contiguidade do espectro — caso alguma operadora sem faixa adjacente vencesse o certame — era condicionado a acordo voluntário entre as partes. Em petições apresentadas posteriormente à Anatel, a Telefônica e a Claro sustentaram que tal regra editalícia conferiria à TIM vantagem competitiva indevida, funcionando na prática como um “poder de veto” sobre a eficiência operacional das concorrentes.

56. Tecnicamente, a contiguidade dos blocos de frequência é fator crítico para a eficiência espectral, que não depende apenas da posse da frequência, mas de como está organizada. Blocos contíguos de espectro permitem a utilização de larguras de banda maiores sem a necessidade de agregar portadoras fragmentadas, o que resulta em equipamentos mais simples, menor consumo de energia e maior *throughput* (vazão de dados) para o usuário final.

57. Diante dos argumentos apresentados, admitidos pelo exercício do direito de petição, a Anatel reviu seu posicionamento, reconhecendo que o remanejamento obrigatório (compulsório) assegura a isonomia competitiva e o uso eficiente do bem público, impondo-se a alteração da regra editalícia para obrigar o realinhamento, cabendo à vencedora arcar com os custos dessa mudança.

58. Nesse contexto, a prestadora TIM S.A. peticionou à Agência solicitando acesso aos autos e a oportunidade de apresentar contrarrazões antes da decisão final, sob a alegação de exercício do contraditório e ampla defesa. O Conselho Diretor da Anatel, contudo, indeferiu o pleito da TIM. A fundamentação adotada pela Agência, a qual reputo juridicamente adequada, baseou-se na natureza jurídica do edital de licitação.

59. O instrumento convocatório classifica-se doutrinariamente como “ato-regra”, dotado de generalidade e abstração, não se confundindo com litígio entre partes ou processo sancionador. Na elaboração de normas e editais, a Administração busca otimizar o interesse público, e não a resolução de conflito intersubjetivo de interesses. Inexistindo previsão legal ou regimental para o chamamento de terceiros com vistas a apresentar contrarrazões no exercício do direito de petição diante de ato normativo abstrato, a agência procedeu à revisão de ofício do edital para melhor atender ao interesse público, sem a necessidade de contraditório prévio da TIM S.A.

60. Conquanto o mérito da alteração promovida pela Anatel pareça alinhado a busca pela eficiência espectral, o iter procedimental revelou falha de sincronia. A agência encaminhou a este Tribunal, em 30/7/2025, a minuta do edital que havia sido aprovada em 16/7/2025, quando lá ainda tramitavam as petições que culminaram na alteração da regra citada acima.

61. Posteriormente, em 13/8/2025, o seu Conselho Diretor reviu de ofício o ponto questionado e promoveu a alteração substancial na minuta do edital, cuja versão definitiva e consolidada, contendo a regra do remanejamento obrigatório, somente foi encaminhada a esta Corte no dia 25 daquele mês.

62. De acordo com a AudComunicações, a conduta da agência mostra-se incompatível com o disposto no art. 3º, *caput* e inciso XX, da IN-TCU 81/2018, que exige o envio da versão definitiva do edital para a análise do Tribunal; o encaminhamento de documento ainda sujeito a modificações compromete a eficiência da fiscalização e o próprio cronograma da desestatização.

63. Não obstante a irregularidade ter sido superada com o envio posterior da redação última — o que permitiu a continuidade da análise de mérito —, a tramitação processual deve observar rigorosamente as etapas previstas na norma; nesse sentido, acolho, com ajustes de estilo, a proposta da unidade técnica para que se dê ciência à Anatel sobre a impropriedade.

64. Concluo, desse modo, que a modelagem apresentada, a despeito das ressalvas quanto à metodologia de precificação — que ensejam a recomendação ora proposta para certames futuros — e da falha procedimental na remessa dos documentos, reúne as condições necessárias para o prosseguimento do certame.

V

65. Acolho, para finalizar, por sua absoluta pertinência, a preocupação a mim externada pelo eminente Ministro Aroldo Cedraz quanto à necessidade de alinhar a gestão do espectro radioelétrico aos desafios de modernização do agronegócio brasileiro, setor responsável por parcela substantiva do Produto Interno Bruto nacional.

66. Embora o leilão em tela contemple metas importantes de cobertura de rodovias e localidades, observa-se que os “vazios demográficos” — que muitas vezes coincidem com regiões de alta produtividade agrícola — carecem de garantias estruturais de conectividade 5G, limitando o avanço da agricultura de precisão, a qual depende de comunicação robusta entre máquinas (M2M) e veículos autônomos.

67. Nesse contexto, a faixa de 700 MHz, por suas características físicas de propagação de longo alcance — agora integradas ao planejamento de curto prazo (até 2026) da Resolução Anatel 785/2025, que incluiu as faixas de 450 e 850 MHz como prioritárias —, apresenta-se como insumo necessário para viabilizar tal conectividade em vastas extensões territoriais, superando as limitações de alcance das frequências médias e altas. Considerando a política pública adotada pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel de promover certames não arrecadatórios, nos quais o valor da outorga é convertido em obrigações de fazer, exsurge a oportunidade de direcionar parte desses investimentos obrigatórios para suportar tecnologicamente o campo, assegurando que a revolução digital não se restrinja aos centros urbanos e eixos logísticos, mas alcance efetivamente as áreas de produção.

68. Diante disso, e visando induzir o aperfeiçoamento regulatório para os próximos ciclos de outorgas previstos no planejamento decenal da citada Resolução, entendo oportuno expedir recomendação à Anatel para que avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer, em futuras licitações e renovações de outorga de uso de espectro, compromissos específicos voltados à ampliação da cobertura 5G em faixas de baixo espectro nas áreas agrícolas/rurais. O objetivo é garantir o suporte adequado aos avanços da agricultura de precisão e ao uso de veículos e equipamentos autônomos, integrando a política de telecomunicações à estratégia de desenvolvimento do agronegócio nacional.

Ante o exposto, e considerando que os apontamentos não constituem óbice à publicação do edital, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 276/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.833/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: Rodrigo Macias de Oliveira (28873/OAB-DF), representando Telefonica Brasil S.a.; Carlos Eduardo de Faria Franco (109523/OAB-RJ), Ana Claudia Beppu dos Santos Oliveira (195676/OAB-SP) e outros, representando Tim S/a; Heloisa Figueiredo Ferraz de Andrade Vianna (344764/OAB-SP), Tomas Filipe Schoeller Borges Ribeiro Paiva (290020/OAB-SP) e outros, representando Telcomp - Associacao Brasileira das Prestadoras de Servicos de Telecomunicacoes Competitivas; Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (112208/OAB-SP), Derick de Mendonça Rocha (48345/OAB-DF) e outros, representando Claro S.a..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização referentes à licitação a ser promovida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para outorga de autorizações de uso das subfaixas de radiofrequências de 708 MHz a 718 MHz e de 763 MHz a 773 MHz, associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o prosseguimento do certame e a publicação do edital de licitação, nos termos da minuta analisada;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas próximas precificações para licitações e renovações de outorga de uso de espectro de radiofrequências, avalie a conveniência e a oportunidade de adotar mecanismos de regulação assimétrica na precificação que permitam estabelecer diferenciação no preço mínimo de maneira compatível com os diferentes perfis dos agentes econômicos, de modo a:

9.2.1. assegurar barreiras de entrada reduzidas, sempre que necessário, para novos entrantes ou prestadoras regionais que busquem ascensão ao mercado de telefonia móvel pleno e venham a incorrer em custos elevados de implantação de infraestrutura básica, em atendimento aos arts. 2º, inciso III, 6º e 19, inciso XXXII, da Lei Geral de Telecomunicações; e

9.2.2. garantir a justa valoração do bem público quando ofertado a agentes com Poder de Mercado Significativo (PMS) e com rede móvel consolidada, consoante preconizado pela jurisprudência deste Tribunal;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas próximas licitações e renovações de outorga de uso de espectro de radiofrequências sub-1 GHz, como a faixa de 700 MHz, avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer compromissos voltados para a ampliação da cobertura 5G nas áreas rurais, com foco no provimento de suporte adequado aos avanços da agricultura de precisão e do uso de veículos e equipamentos autônomos no agronegócio;

9.4. dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o envio de minuta de edital de licitação ao TCU ainda não aprovada em definitivo pelo seu Conselho Diretor afronta o art. 3º da Instrução Normativa-TCU 81/2018;

- 9.5. autorizar, desde já, o monitoramento do subitem 9.2 supra, bem como o prosseguimento do monitoramento do subitem 9.2.5.4 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário;
- 9.6. informar a Anatel e o Ministério das Comunicações quanto ao teor desta decisão;
- 9.7. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 3/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0276-03/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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